



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

ASPECTOS
COMPLEMENTARIOS

PRESUPUESTO

General

DE LA NACIÓN ♦ 2021

Tabla de Contenido

Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021	8
1 Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 y sostenibilidad de la deuda	8
1.1 Desempeño macroeconómico de 2019 y perspectivas 2020.....	8
1.2 Plan Financiero (PF) 2021	16
1.3 Estrategia fiscal de mediano plazo	21
2 Clasificación económica del proyecto de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones 2021	30
2.1 Introducción	30
2.2 Metodología de la clasificación económica.....	30
2.3 Estructura económica del proyecto de PGN - vigencia fiscal 2021.....	32
3 Clasificación funcional del presupuesto 2021	36
3.1 Introducción	36
3.2 Metodología y resultados.....	36
3.3 Descripción de las categorías funcionales.....	39
3.4 El gasto social.....	70
4 Resumen homologado del Presupuesto Nación (PN) y el Plan Financiero (PF).....	72
4.1 Consistencia del presupuesto y Plan Financiero (PF) 2021	72
4.2 Proceso de conversión Presupuesto Nacional a Plan Financiero 2021.....	74
5 Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal 2019.....	79
5.1 Introducción	79
5.2 Ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital 2019	80
5.3 Presupuesto de gasto 2019.....	88
5.4 Ejecución del presupuesto de gastos 2019	92
6 Informe de ejecución presupuestal acumulado al primer semestre de la vigencia 2020.....	108
6.1 Introducción	108
6.2 Presupuesto de rentas y recursos de capital 2020	110
6.3 Presupuesto de gastos 2020	119
6.4 Suspensión temporal de algunas apropiaciones.....	137
6.5 Presupuesto de emergencia COVID-19.....	138
6.6 Ejecución gastos del rezago del año 2019 que se ejecuta en 2020	143
7 Evaluación de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de Rentas de Destinación Específica (RDE).....	145
7.1 Introducción	145
7.2 Evaluación de las rentas de destinación específica.....	146
7.3 Fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos del orden nacional	155
8 Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2019.....	161
8.1 Gasto tributario en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2019.....	161
8.2 Gastos tributarios en el Impuesto Nacional al Carbono. Año gravable 2017-2019.....	170

8.3	Gastos tributarios en el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM. Año gravable 2017-2019	
	171	
9	Atención a la población víctima del conflicto armado interno en el PGN 2021	173
9.1	Introducción	173
9.2	Presupuesto 2021	175

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Balance fiscal del Sector Público No Financiero 2018-2019.....	13
Cuadro 1.2. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2019-2020.....	14
Cuadro 1.3. Balance fiscal del Sector Público No Financiero 2019-2020.....	16
Cuadro 1.4. Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2020-2021.....	18
Cuadro 1.5. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2020-2021.....	19
Cuadro 1.6. Fuentes y usos del Gobierno Nacional Central 2021.....	20
Cuadro 2.1. Resumen de la homologación vigencia 2021.....	31
Cuadro 2.2. Homologación de las rentas y recursos de capital.....	32
Cuadro 2.3. Homologación de apropiaciones.....	33
Cuadro 2.4. Homologación de la inversión según clasificación económica del presupuesto.....	34
Cuadro 2.5. Resultado presupuestal vigencia 2021 Presupuesto General de la Nación.....	35
Cuadro 3.1. Resumen Clasificación Funcional 2020-2021.....	38
Cuadro 3.2. Concentración del presupuesto por principales sectores 2021.....	39
Cuadro 3.3. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en protección social.....	40
Cuadro 3.4. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2021.....	42
Cuadro 3.5. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en educación.....	46
Cuadro 3.6. Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2021.....	46
Cuadro 3.7. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en salud.....	48
Cuadro 3.8. Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2021.....	49
Cuadro 3.9. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en Defensa.....	51
Cuadro 3.10. Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa 2021.....	51
Cuadro 3.11. Presupuesto 2021 – detalle del gasto en orden público y seguridad.....	53
Cuadro 3.12. Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad – 2021.....	54
Cuadro 3.13. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en servicios públicos generales.....	56
Cuadro 3.14. Principales entidades ejecutoras del gasto en Servicios Públicos Generales 2021.....	58
Cuadro 3.15. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en vivienda y servicios conexos.....	59
Cuadro 3.16. Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y servicios conexos 2021.....	60
Cuadro 3.17. Presupuesto 2021 – detalle del gasto en asuntos económicos.....	60
Cuadro 3.18. Principales entidades ejecutoras del gasto en asuntos económicos 2021.....	66
Cuadro 3.19. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte.....	66
Cuadro 3.20. Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 2021.....	67
Cuadro 3.21. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en protección del medio ambiente.....	69
Cuadro 3.22. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente 2021.....	70
Cuadro 3.23. Resumen Gasto Público Social 2020 – 2021.....	71
Cuadro 4.1. Diferencias metodológicas entre Presupuesto Nacional y Plan Financiero 2021.....	76
Cuadro 4.2. Presupuesto nacional no clasificado en GNC - Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2021.....	76
Cuadro 4.3. Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2021.....	77
Cuadro 4.4. Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2021.....	77
Cuadro 4.5. Ajuste PN a PF GNC 2021.....	78

Cuadro 5.1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2019.....	81
Cuadro 5.2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2019.....	84
Cuadro 5.3. Presupuesto de la Nación – Recursos de capital: aforo y recaudo 2019.....	86
Cuadro 5.4. Presupuesto de la Nación - Excedentes financieros 2019.....	87
Cuadro 5.5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2019.....	87
Cuadro 5.6. Presupuesto inicial de gastos 2019.....	88
Cuadro 5.7. Modificaciones presupuestales 2019.....	89
Cuadro 5.8. Adiciones por convenios interadministrativos 2019.....	89
Cuadro 5.9. Adiciones por donaciones en 2019.....	90
Cuadro 5.10. Reducción en 2019.....	91
Cuadro 5.11. Presupuesto de gasto definitivo 2019.....	91
Cuadro 5.12 Ejecución del presupuesto de gasto 2019.....	92
Cuadro 5.13. Pérdidas de apropiación presupuesto 2019.....	93
Cuadro 5.14. Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2019.....	95
Cuadro 5.15. Ejecución funcionamiento 2019.....	96
Cuadro 5.16. Ejecución de transferencias 2019 - Principales sectores.....	96
Cuadro 5.17. Ejecución servicio de la deuda pública 2019.....	98
Cuadro 5.18. Ejecución del presupuesto de inversión 2019 - Principales programas.....	98
Cuadro 5.19. Ejecución del rezago de 2018 que se ejecutó en 2019.....	106
Cuadro 6.1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2020.....	111
Cuadro 6.2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2020.....	115
Cuadro 6.3. Presupuesto de la Nación – Recursos de capital: aforo y recaudo 2020.....	117
Cuadro 6.4. Presupuesto de la Nación - Excedentes financieros 2020.....	118
Cuadro 6.5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución fondos especiales: aforo y recaudo 2020.....	119
Cuadro 6.6. Presupuesto inicial de gastos 2020.....	120
Cuadro 6.7. Modificaciones presupuestales 2020.....	121
Cuadro 6.8. Adiciones por convenios interadministrativos 2020.....	121
Cuadro 6.9. Adiciones por donaciones 2020.....	122
Cuadro 6.10. Adiciones por Emergencia COVID-19.....	123
Cuadro 6.11. Presupuesto de gastos vigente 2020.....	124
Cuadro 6.12. Ejecución vigencia fiscal 2020 – Primer semestre.....	125
Cuadro 6.13. Concentración del gasto de funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2020.....	127
Cuadro 6.14. Ejecución inversión principales programas – primer semestre 2020.....	129
Cuadro 6.15. Ejecución sectorial sin deuda - Primer semestre de 2020.....	137
Cuadro 6.16. Suspensión vigente 2020.....	138
Cuadro 6.17. Ejecución recursos emergencia COVID-19 – Primer semestre.....	142
Cuadro 6.18. Ejecución Presupuesto General de la Nación descontando emergencia y suspensión 2020..	142
Cuadro 6.19. Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos emergencia y suspensión por sectores 2020.....	143
Cuadro 6.20. Ejecución del rezago de 2019 que se ejecuta en 2020.....	144
Cuadro 7.1. Rentas de destinación específica.....	147
Cuadro 7.2. Destinación específica – Impuesto de renta.....	153
Cuadro 7.3. Fondos especiales.....	157
Cuadro 7.4. Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional.....	159

Cuadro 8.1. Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019*	162
Cuadro 8.2. Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019	163
Cuadro 8.3. Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos. Años gravables 2011 – 2019*	165
Cuadro 8.4. Costo fiscal de no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 19%. Años gravables 2018 y 2019	166
Cuadro 8.5. Costo fiscal por la existencia de bienes exentos. Años gravables 2011-2019*	167
Cuadro 8.6. Impacto fiscal de no gravar a la tarifa general de 19%, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años gravables 2018 y 2019	168
Cuadro 8.7. Costo fiscal por la existencia de tarifas diferenciales en IVA respecto a la tarifa general. Años gravables 2011 – 2019	169
Cuadro 9.1. Recursos de víctimas por fuente 2020-2021	176
Cuadro 9.2. Recursos Víctimas por componente 2020-2021	177
Cuadro 9.3. Recursos víctimas desagregado por derechos 2020	178
Cuadro 9.4. Recursos víctimas desagregado por derechos 2021	179
Cuadro 9.5. Recursos Víctimas Entidades Ejecutoras del presupuesto 2020-2021	180
Cuadro 9.6. Avance acumulado CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2021	181

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1. Proyección de deuda bruta y neta del GNC	20
Gráfico 1.2. Proyección de deuda bruta y neta del GNC	21
Gráfico 1.3. Balance fiscal del GNC 2018-2031	23
Gráfico 1.4. Ingresos totales del Gobierno Nacional Central	24
Gráfico 1.5. Gastos del Gobierno Nacional Central	25
Gráfico 1.6. Balance primario del GNC 2018-2031	26
Gráfico 1.7. Proyección de deuda bruta y neta del GNC	26
Gráfico 1.8. Ingresos por impuestos verdes. Grupos de países - 2018	28
Gráfico 1.9. Balance fiscal del Gobierno General por subsector	29
Gráfico 1.10. Deuda del Gobierno General 2019-2031	29
Gráfico 3.1. Clasificación Funcional 2021	38
Gráfico 4.1. Sector Público Consolidado (SPC)	72
Gráfico 4.2. Convertidor del presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2021	74
Gráfico 5.1. Velocidad de ejecución 2019	94
Gráfico 5.2. Concentración de transferencias 2019	97
Gráfico 6.1. Ejecución presupuestal de funcionamiento – Primer semestre de 2020	126
Gráfico 6.2. Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2020	128
Gráfico 6.3. Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2020	129

Gráfico 6.4. Velocidad de ejecución – Primer semestre de 2020	136
Gráfico 8.1. Costo fiscal estimado IVA zonas francas	167
Gráfico 8.2. Impacto fiscal total resultante de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA. Años gravables 2011-2019*	169
Gráfico 8.3. Costo fiscal de los beneficios tributarios en el Impuesto Nacional al Carbono, por concepto.....	171
Gráfico 8.4. Costo fiscal de los beneficios tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto	172
Gráfico 9.1. Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2021*	174
Gráfico 9.2. Recursos programados en 2021 por tipo de entidad y fuente.....	176
Gráfico 9.3. Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2021	182

Índice de Anexos

Anexo 5.1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2019	107
Anexo 6.1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por convenios interadministrativos 2020	144

Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2021

1 Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 y sostenibilidad de la deuda

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015¹, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020 presentado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el pasado 26 de junio en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 819 de 2003, Ley Orgánica del Presupuesto, y el Decreto Legislativo 773 de 2020.

Decreto 1068 de 2015. [Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial](#). El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.
(...)
(Artículo 14 Decreto 4730 de 2005)
(...)

Decreto Legislativo 773 de 2020. Por el cual se modifica la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. “[ARTÍCULO 1. Plazo para la presentación del marco fiscal de mediano plazo](#). Para la vigencia fiscal 2020, el Gobierno nacional, presentará el Marco Fiscal de Mediano Plazo a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, antes del 30 de junio de 2020.”

Adicionalmente, este capítulo presenta un breve análisis de sostenibilidad de la deuda pública, en línea con lo estipulado en el artículo 16 de la Ley 358 de 1997.

1.1 Desempeño macroeconómico de 2019 y perspectivas 2020

A continuación, se presenta el desempeño macroeconómico en el 2019, las expectativas macroeconómicas previstas para el 2020, el balance fiscal alcanzado en la vigencia 2019, así como la actualización del Plan Financiero del 2020.

¹ Corresponde al artículo 14 del Decreto 4730 de 2005, compilado en el Decreto 1068 de 2015, por el cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

1.1.1 Desempeño macroeconómico 2019

La economía colombiana creció 3,3% en 2019, acelerándose 0,7 puntos porcentuales (pp) frente a 2018, en un contexto de desaceleración de la economía mundial. El motor del crecimiento fue la demanda interna, que creció un punto por encima del Producto Interno Bruto (PIB) 4,3%. Esta última estuvo, a su vez, impulsada por fuertes aceleraciones del consumo de los hogares y de la inversión, que crecieron 4,5% y 4,0%, acelerándose 1,5pp y 1,9pp, respectivamente.

El comportamiento de la demanda interna se vio favorecido por varios factores.

- En primer lugar, los cambios tributarios establecidos en 2018 impulsaron la inversión privada.
- En segundo lugar, las buenas condiciones financieras locales, caracterizadas por tasas de interés bajas y estables, propiciaron un buen crecimiento del crédito, especialmente el destinado a los hogares, lo que a su vez facilitó el crecimiento de la demanda de estos últimos.
- En tercer lugar, los elevados flujos migratorios que recibió el país incrementaron el nivel de consumo privado.
- En cuarto lugar, la inversión en construcción se vio beneficiada por el buen desempeño de las obras públicas y la construcción de Vivienda de Intereses Social (VIS), en ambos casos favorecidos por programas de política pública, impulsados tanto por el Gobierno Nacional como por los gobiernos locales. El único subsector de la demanda interna que tuvo un mal desempeño fue la construcción de vivienda no VIS, que continuó en la fase recesiva del ciclo que había iniciado a mediados de la década pasada.

El comportamiento de la demanda externa se vio afectado negativamente por la desaceleración económica mundial y de los principales socios comerciales. Este fue el factor determinante para que las exportaciones en cantidades tuvieran un crecimiento moderado (2,6%).

El contraste entre la aceleración de la demanda interna en Colombia y la desaceleración del crecimiento en el resto del mundo también se vio reflejado en el comportamiento sectorial de la economía, donde sectores con un alto componente no transable crecieron por encima del promedio, mientras que los sectores agropecuario e industrial, que destinan una buena parte de su producción al mercado externo, se desaceleraron. La excepción fue el sector de la construcción, por el comportamiento cíclico anteriormente señalado.

A pesar de la aceleración en el crecimiento económico, la economía continúa presentando importantes excesos de capacidad instalada que se reflejan en una brecha del producto negativa. En este sentido, el grupo técnico de PIB potencial, que funciona en el marco de la institucionalidad de la regla fiscal, calculó que los excesos de capacidad instalada en 2019 equivalían a 4,6% del producto.

La composición del crecimiento, focalizado en la dinámica de la demanda interna, llevó a un aumento en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que alcanzó un nivel de 4,2% para todo el año. En la balanza de pagos, la contrapartida de este déficit fue un amplio superávit en la cuenta de capitales, que fue producto de un elevado apetito de los extranjeros por invertir en el país y un buen acceso al financiamiento externo, aunque este último, con condiciones de precios que fueron volátiles a lo largo del año.

El aumento en el déficit de cuenta corriente aunado a la disminución del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) ha permitido la ampliación del espacio para que el sector privado lleve a cabo sus decisiones de consumo e inversión con buenas condiciones financieras.

A pesar de la aceleración del crecimiento, los resultados en el mercado laboral no fueron satisfactorios: la tasa de desempleo se ubicó en 10,5% (0,8pp superior a la de 2019) y el número de ocupados se redujo en 170 mil personas. En el caso del mercado laboral urbano, las mejoras en la actividad no habían alcanzado a revertir las tendencias negativas que se vienen registrando desde 2017, mientras que el mercado laboral rural tuvo un mal desempeño a lo largo del año.

1.1.2 Expectativas macroeconómicas 2020

Para el año 2020, se espera una fuerte recesión de la economía mundial, que afectará con igual fuerza a la economía colombiana. La profundidad y la duración de la recesión estarán ligadas a la evolución de la pandemia asociada al COVID-19 y la velocidad de los desarrollos de salud pública para hacerle frente a la misma.

En los meses de enero y febrero, la economía colombiana mostró un buen desempeño que apuntaba a una aceleración frente a 2019. Sin embargo, a raíz de la propagación del COVID-19 en Colombia, se implementaron medidas de aislamiento preventivo, en el marco de la emergencia económica y sanitaria, que, junto con un contexto internacional dominado por la incertidumbre global, llevaron a revisar el pronóstico de crecimiento del PIB fuertemente a la baja, desde 3,7% a -5,5%.

Las medidas de confinamiento no solo restringen las posibilidades de producción, generando presiones sobre la oferta de bienes y servicios, sino que también reducen la demanda agregada, ya que los hogares quedan limitados en su capacidad de consumir. El resultado es una reducción de ingresos de todos los agentes económicos. En neto, se espera que la contracción de 5,5% esté acompañada por una inflación de 2,4%, inferior en 1,4pp puntos porcentuales (pp) frente a la de 2019.

El consumo de los hogares caería 5,7%, en línea con la contracción de la economía, mientras que la inversión, mucho más volátil, se reduciría en 17,7%. El gasto del Gobierno sería el único componente de la demanda interna que aportaría a su crecimiento, registrando una variación anual de 4,1% y contribuyendo con 0,6pp al PIB.

La caída en la inversión estaría acompañada de una caída de mayor magnitud en el ahorro total, lo que generaría una mayor necesidad de financiamiento externo. Ante un choque como el que atravesará la economía colombiana en 2020, en el que se evidenciará un impacto negativo pero transitorio en el ingreso, la consecuencia directa sería una caída en el ahorro total de la economía. Mientras que la caída en la inversión se daría, principalmente, por una contracción en la inversión privada, la caída en el ahorro se explicaría por una contracción importante del ahorro público, en línea con el deterioro del déficit del Gobierno General, como consecuencia de la ampliación del gasto público.

Al tratarse de una pandemia global, la oferta y la demanda mundial también se reducirán sustancialmente, llevando a una caída importante en el comercio internacional lo que impactará las exportaciones e importaciones colombianas. Ambas se contraerían mucho más que el PIB.

El choque de COVID-19 estuvo acompañado de un segundo choque particularmente relevante para las economías exportadoras de petróleo como Colombia. En marzo se produjo un desacuerdo temporal entre los miembros de la OPEP+ sobre los recortes de producción, que llevó a que el precio de la referencia Brent cayera 24% el 9 de marzo. Desde entonces se ha observado un rebote y se espera que el precio promedio durante el año sea 36,8 USD/barril. Lo anterior, significa una caída de 43% frente a 2019 y resulta en un deterioro de los términos de intercambio, toda vez que el petróleo representa más del 30% del valor de las exportaciones. Este choque disminuye el ingreso nacional, lo que refuerza la tendencia a la caída en el ahorro y disminuye la oferta de divisas, lo que haría que la tasa de cambio promedio para el año fuera de \$3,960 pesos por dólar.

No sobra recordar que la contracción económica se da por un fenómeno transitorio. El valor de la producción potencial de la economía, en ausencia del choque derivado del COVID-19, es sustancialmente mayor al valor que se observará en 2020. La brecha estimada entre los dos valores es de 10,8%. Adicionalmente, la crisis afectará el mercado laboral en todo el mundo. Se esperan caídas en la tasa de ocupación y aumentos en la inactividad mientras están activas las medidas de confinamiento, que se irán convirtiendo en mayores tasas de desempleo a medida que la población tenga la posibilidad de hacer diligencias para buscar trabajo.

Los sectores más afectados serán aquellos que, por la naturaleza de su actividad, generan mayor exposición al contagio, y, por tanto, han sido sujetos a medidas de cierre más estrictas y prolongadas. Ese es el caso de comercio, construcción y arte, entretenimiento y recreación, cuyo crecimiento caería -11,2%, -16,1% y -28,2%.

En el frente del financiamiento externo, si bien la recesión global ha aumentado la aversión al riesgo en los mercados, las autoridades monetarias y fiscales han respondido inyectando estímulos sin precedentes. A pesar de que se prevén menores flujos de inversión extranjera directa, estos serían compensados por el endeudamiento externo del sector público para hacer frente a la crisis. Lo anterior será contrapartida de un déficit en cuenta corriente que ascendería a 4,9% del PIB, un poco más amplio que el de 2019 (4,3%).

1.1.3 Balance fiscal 2019

Para el 2019 el Sector Público Consolidado (SPC) evidenció un déficit fiscal de 2,9% del PIB en este año. Lo anterior fue resultado de un comportamiento disímil entre los diversos sectores de gobierno. El principal determinante del comportamiento estuvo asociado a una mejora significativa del balance del GNC (+0,7pp del PIB frente a 2018) y, en menor medida, del Banco de la República (+0,4pp del PIB). En contraste, el sector de regionales y locales evidenció un deterioro del resultado fiscal de 0,9pp del PIB frente al año previo. Respecto a la deuda pública, es importante mencionar que en 2019 se presentó una importante desaceleración frente a 2018, e incluso la razón deuda a PIB se redujo una vez se excluye el reconocimiento de pasivos no explícitos.

El déficit fiscal del resto Sector Público No Financiero (SPNF) diferente al Gobierno General (GG) se contrajo, fundamentalmente por un menor déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), al mismo tiempo que su superávit primario aumentó. En cuanto al GG, aunque este conservó un superávit primario de alrededor de medio punto del PIB, presentó un ligero deterioro en su balance fiscal de 0,2pp del PIB, como resultado de movimientos heterogéneos. El GNC en 2019 logró consolidar una senda decreciente de su déficit fiscal que inició desde 2016, obteniendo el menor déficit fiscal desde 2014 y el primer superávit primario desde 2012. De otro lado, el balance fiscal de las entidades territoriales se deterioró, como consecuencia de la aceleración del gasto en el último año de las administraciones locales 2016-2019.

Durante 2019, el balance fiscal del GNC se ubicó en -2,5% y el balance primario en 0,4% del PIB, obteniéndose de esta manera el menor déficit fiscal desde 2014 y el primer superávit primario desde 2012. En comparación con el año anterior, el déficit fiscal se redujo en 0,7pp del PIB, gracias a un incremento en los ingresos, contrarrestado parcialmente por un aumento en la inversión. De igual forma, el balance primario pasó de -0,3% a 0,4% del PIB entre 2018 y 2019.

Durante 2019, aumentaron tanto la deuda bruta como la deuda neta del GNC, principalmente debido al reconocimiento de pasivos realizado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2019 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022. De no ser por este reconocimiento de pasivos, que ascendió a 2,3% del PIB, la deuda bruta se hubiera reducido en 1,5pp del PIB, y la deuda neta en 0,5pp, entre 2018 y 2019. Esta reducción en la deuda, excluyendo el reconocimiento de pasivos, se explica por el superávit primario obtenido, la baja variación en la tasa de cambio de fin de año (0,8%) y el crecimiento del PIB nominal (7,7%), superior a la tasa de interés nominal implícita de la deuda (6,4%)².

El GG presentó un balance de -2,4% del PIB en 2019, lo que significó un leve deterioro de 0,2pp del PIB frente a 2018. Este resultado se presentó como consecuencia de comportamientos heterogéneos en los principales sectores del GG. Como se mencionó previamente, el GNC continuó con una senda de ajuste del déficit fiscal y generó un superávit primario. El sector de seguridad social presentó un comportamiento ligeramente más superavitario en 2019 (+0,1pp del PIB frente a 2018), producto principalmente de los rendimientos financieros de sus portafolios. De otra parte, los gobiernos regionales y locales (incluido el Sistema General de Regalías -SGR) elevaron su gasto en 2019 en dos dígitos (creciendo a una tasa de 22,5%). Este crecimiento se concentró especialmente en inversión, debido a la finalización de los periodos de las administraciones territoriales 2016-2019, lo que llevó a que el resultado fiscal se deteriorara en 0,9pp del PIB, situándose en -0,4% del PIB.

Consecuente con un balance primario del GG de 0,5% del PIB, un comportamiento favorable de las variables macroeconómicas, y el reconocimiento de pasivos de 2,3% del PIB del GNC, la deuda agregada del GG presentó un ligero incremento, al igual que las deudas consolidada y neta, hasta niveles alrededor de 52% del PIB³. La deuda bruta del GNC y regionales y locales creció en conjunto 1,0pp del PIB, al tiempo que se presentó una disminución de las deudas del resto del GG, principalmente relacionados con el FEPC (-0,4pp del PIB). La deuda consolidada del GG aumentó 0,9pp del PIB por encima de la agregada, principalmente por un menor nivel de inversiones de la Tesorería Nacional con los fondos administrados por encargo fiduciario.

Finalmente, los activos totales presentaron una caída de 1,0pp del PIB, dado que fueron utilizados para cubrir el déficit de las entidades territoriales, y por parte del GNC como resultado del proceso de optimización de los recursos en la Tesorería de la Nación, para atender pasivos costosos. Todo lo anterior redundó en un nivel de deuda neta de 37,6% del PIB a cierre de 2020, la cual si hubiera ubicado en 35,4% del PIB de no haber ocurrido el reconocimiento de pasivos no explícitos.

El déficit fiscal del SPNF presentó una mejora y se ubicó en -2,4% del PIB en 2019, disminuyendo frente al -2,9% del PIB en 2018. En adición a los cambios descritos previamente en los sectores que componen el GG, en el SPNF las empresas del nivel nacional mejoraron su balance en 0,6pp del PIB, en especial por una

² Esta tasa de interés se obtiene al ponderar las participaciones observadas en el stock de deuda de cierre de 2019, la tasa de interés implícita de la deuda interna (7,2%) y la tasa de interés implícita de la deuda externa (4,6%). Estas tasas de interés se calculan como el gasto en intereses observado en cada caso en 2019, dividido por el stock de deuda de 2018.

³ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

significativa disminución del déficit del FEPC, a raíz de las medidas tomadas en el PND 2018-2022. Lo anterior, permitió que el déficit en 2018 pasara de \$3.813 mil millones (mm) a \$1.802 mm en 2019, permitiendo observar equilibrio fiscal en el sector descentralizado del SPNF, el cual mantiene una posición fiscal sólida, Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Balance fiscal del Sector Público No Financiero 2018-2019
 Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Concepto	2018	2019*	Porcentaje del PIB	
			2018	2019*
Seguridad Social	3.172	4.029	0,3	0,4
Empresas del nivel nacional	(5.705)	593	(0,6)	0,1
FAEP	(360)	(379)	(0,0)	(0,0)
Sector Eléctrico	28	(166)	0,0	(0,0)
Resto Nacional	(5.373)	1.138	(0,6)	0,1
Empresas del nivel local	(503)	(373)	(0,1)	(0,0)
EPM	(977)	(530)	(0,1)	(0,0)
EMCALI	(13)	186	(0,0)	0,0
Resto Local	487	(29)	0,0	(0,0)
Regionales y Locales	5.433	(3.759)	0,6	(0,4)
Del cual SGR	5.660	458	0,6	0,0
Sector Descentralizado	2.398	490	0,2	0,0
Gobierno Nacional Central	(30.316)	(26.049)	(3,1)	(2,5)
Balance Total	(27.918)	(25.558)	(2,9)	(2,4)
Balance Primario**	1.652	5.687	0,2	0,5

* Cifras Preliminares

** Descuenta utilidades del Banrep por \$1.869 mm, conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La deuda agregada del SPNF también presentó un comportamiento relativamente estable en 2019, mientras que sin el reconocimiento de pasivos esta hubiera disminuido 1,7pp del PIB. Adicional a los movimientos en el financiamiento de los sectores del GG, descritos previamente, en el SPNF se presentó un comportamiento en general estable de la deuda de las empresas nacionales y territoriales. En particular, EPM presentó una ligera disminución de su deuda emitida en bonos internos en \$246,3 mm.

En 2019, el SPC presentó un déficit de 2,9% del PIB, dentro del cual se destaca un aumento del superávit del SPF en 0,4pp del PIB frente a 2018. Resaltan dentro de este balance el significativo y constante mejoramiento del resultado fiscal del GNC, el equilibrio fiscal del sector descentralizado del SPNF, que lo mantiene en una posición sólida, y el mejor balance del SPF. En particular, frente al SPF, el Banco de la República presentó un resultado 0,4pp del PIB mejor que en 2018, situándose en 0,7% del PIB. Lo anterior se dio principalmente por la reducción en las tasas de interés externas, especialmente de Estados Unidos, que provocaron ingresos extraordinarios por la valorización del portafolio de reservas internacionales (RIN).

1.1.4 Actualización Plan Financiero (PF) 2020

Frente al Plan Financiero (PF) de 2020, el déficit fiscal del GNC se ampliaría desde 2,2% del PIB proyectado a principios de año, hasta 8,2% del PIB en 2020. La deuda neta, por su parte, presentaría un incremento de alrededor de 15pp del PIB, jalonado por el mayor déficit fiscal, el menor PIB nominal, y un fuerte efecto de la depreciación, que incrementa el valor de la deuda externa en pesos.

A lo largo del primer semestre del año 2020, las finanzas públicas del GNC sufrieron dos choques importantes, el primero correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras el segundo responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, como consecuencia

principalmente de las medidas de aislamiento preventivo. Como resultado de estos dos choques, se espera un deterioro importante del balance fiscal del GNC frente al ajuste evidenciado en 2019.

Para el 2020, el balance fiscal proyectado del GNC, consistente con la proyección de crecimiento de -5,5%, es de -8,2% del PIB. Frente al cierre de 2019, este resultado refleja un deterioro de 5,8pp en el balance, lo cual obedece tanto a las necesidades de gasto extraordinario, que se derivan de la emergencia sanitaria y económica, como a la significativa reducción que se proyecta en el recaudo tributario, Cuadro 1.2.

De esta forma, ante la dificultad de proyectar la evolución que seguirá la pandemia en los próximos dos años y, por consiguiente, la cantidad de recursos que tendrán que ser movilizados para mitigar sus efectos, el Gobierno Nacional, por intermedio del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en su sesión del 19 de junio de 2020, invocó el Artículo 11⁴ de la Ley 1473 de 2011 (Ley de Regla Fiscal) para suspender su aplicación durante los años 2020 y 2021, manteniendo el principio de sostenibilidad fiscal en la programación presupuestal de dichos años.

Al respecto, es importante recalcar que, cualquier modificación al PF que se presenta en este documento, se haría para atender exclusivamente gastos de la emergencia o para cubrir caídas adicionales en los ingresos como consecuencia de la profundización de los efectos de la pandemia.

Cuadro 1.2. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2019-2020

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Concepto	2019	2020*	Porcentaje del PIB		Variación porcentual
			2019	2020*	2019/2020*
Ingresos Totales	171.861	157.664	16,2	15,6	(8,3)
Tributarios	148.418	135.017	14,0	13,3	(9,0)
No Tributarios	1.477	1.376	0,1	0,1	(6,8)
Fondos Especiales	1.481	1.448	0,1	0,1	(2,2)
Recursos de Capital	20.485	19.822	1,9	2,0	(3,2)
Gastos Totales	197.910	241.077	18,6	23,8	21,8
Intereses	30.800	32.328	2,9	3,2	5,0
Funcionamiento	148.772	160.477	14,0	15,8	7,9
Inversión**	18.511	19.651	1,7	1,9	6,2
Gasto por Emergencia Económica	-	25.370	-	2,5	
Capitalización FNG	-	3.250	-	0,3	
Préstamo Neto	(174)	-	(0,0)	-	
Balance Total	(26.049)	(83.413)	(2,5)	(8,2)	
Balance Primario	4.752	(51.085)	0,4	(5,0)	

* Cifras Preliminares

**Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Frente a la última actualización del plan financiero de 2020, previamente publicado a comienzos del presente año, es importante destacar tres cambios, todos relacionados con la emergencia sanitaria y económica actual:

- El balance fiscal estimado del GNC se deterioraría en 6,0pp (de 2,2% a 8,2%), de los cuales 5,8pp corresponden a un resultado de menores ingresos y mayor gasto por las razones descritas, frente a lo proyectado, y 0,2pp correspondieron al efecto denominador del menor PIB nominal proyectado, frente a las proyecciones a inicio de año.

⁴ Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal."

- b. A comienzos de año se estimaba que el GNC tendría un superávit primario de 0,6% del PIB en 2020, mientras actualmente se espera que cierre con un déficit primario de 5,0% del PIB.
- c. Actualmente se contemplan menores recursos de capital, debido a que no se proyectan recursos por ventas de activos en 2020, y en enero se estimaban 0,6% del PIB por este concepto.

Como consecuencia de las medidas tomadas para enfrentar la emergencia del COVID-19, y del choque macroeconómico que tuvo como consecuencia, se estima que la deuda bruta del GNC⁵ se ubique en 65,6% del PIB en 2020. Esta estimación es el resultado de la estrategia de financiamiento que ha puesto en marcha el Gobierno nacional, y es consistente con un déficit fiscal de 8,2% y un déficit primario de 5,0% del PIB. El resultado de 2020 también se ve afectado por las condiciones macroeconómicas y financieras generadas en esta coyuntura. Así, se espera que el crecimiento económico negativo, la depreciación del peso frente al dólar (proyectada alrededor del 25% para el final del periodo) y el aumento esperado en las tasas de interés contribuyan con cerca de 10,0pp al aumento de la relación deuda/PIB este año.

El GG, compuesto principalmente por los tres sectores presentados hasta este punto en la actualización del plan financiero 2020 (GNC, seguridad social, y regionales y locales), se estima presente un deterioro de su resultado fiscal de 6,8pp del PIB frente a 2019. Este resultado se explica por el aumento del déficit del GNC y regionales y locales de 5,8pp, y 0,6pp del PIB respectivamente, y la reducción del superávit de seguridad social en 0,4pp del PIB. En línea con lo expuesto, este deterioro se da como resultado principalmente de la emergencia sanitaria y económica que atraviesa el mundo actualmente. Esto supone un desvío de 8,0pp del PIB en relación con la proyección del déficit fiscal del GG incluida en la actualización del plan financiero de 2020, presentada a inicios del presente año.

Como consecuencia de la ampliación del déficit fiscal del GG por la emergencia sanitaria y económica y sus efectos en las variables macroeconómicas, la deuda presentaría una variación interanual a dos dígitos. Las principales variables que se proyecta afectarían negativamente el comportamiento de la deuda del GG durante 2020 son: a. Un déficit primario de 5,9% del PIB, b. Una fuerte depreciación de alrededor del 25% del peso frente al dólar, que incrementaría la valorización de la deuda en 4,5pp del PIB, c. El crecimiento económico negativo, que por primera vez en dos décadas contribuirá al crecimiento de la deuda como porcentaje del PIB (en alrededor de 4pp del PIB), y d. El aumento de las tasas de interés. Lo anterior generaría un crecimiento de la deuda agregada⁶ de 16pp del PIB en 2020 frente a 2019.

En línea con lo presentado hasta el momento, el SPNF en 2020 presentaría una ampliación del déficit fiscal de 7,0pp del PIB frente a 2019. Este deterioro del balance fiscal estaría jalonado principalmente por el GNC, y en menor medida por el sector descentralizado, donde resaltan el subsector de regionales y locales, la seguridad social, y la cuenta especial Fondes. Un déficit fiscal de 9,4% del PIB, junto con un nivel de intereses del 3,4% del PIB, ubicarían el balance primario del SPNF en -6,0% del PIB. Sin embargo, al calcular este indicador conforme a lo estipulado en la Ley 819 de 2003 (es decir, descontando, entre otros, las utilidades del Banco de la República registradas como ingreso de la Nación), se llega a un nivel de -6,7% del PIB, Cuadro 1.3.

⁵ Considera la deuda financiera, los pagarés y las cuentas por pagar (CUN, rezago presupuestal y reconocimiento de pasivos no explícitos).

⁶ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

Cuadro 1.3. Balance fiscal del Sector Público No Financiero 2019-2020

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Sectores	2019	2020*	Porcentaje del PIB	
			2019	2020*
Seguridad Social	4.029	26	0,4	0,0
Empresas del nivel nacional	593	(2.098)	0,1	(0,2)
FAEP	(379)	-	(0,0)	-
Sector Eléctrico	(166)	(301)	(0,0)	(0,0)
Resto Nacional	1.138	(1.797)	0,1	(0,2)
Del cual, FEPC	(1.802)	978	(0,2)	0,1
Del cual, FONDES	-	(2.600)	-	(0,3)
Empresas del nivel local Regionales y locales	(373)	(881)	(0,0)	(0,1)
Del cual SGR	458	(332)	0,0	(0,0)
Sector Descentralizado	490	(12.275)	0,0	(1,2)
GNC	(26.049)	(83.413)	(2,5)	(8,2)
Balance Total	(25.558)	(95.688)	(2,4)	(9,4)
Balance Primario	5.687	(67.939)	0,5	(6,7)

*Cifras proyectadas. **Descuenta utilidades del Banrep por \$1.869 mm y \$ 6.987 mm, en 2019 y 2020, respectivamente, conforme lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Fuente: MHCP – DGPM.

Producto del déficit fiscal del SPNF, el SPC presentaría al cierre de 2020 un nivel de déficit de 9,5% del PIB. Los cambios en las principales variables macroeconómicas y las demandas de acciones de política para la atención de la emergencia y, por tanto, las mayores presiones de gasto y las proyecciones de menor ingreso, principalmente, generaron un desvío en la proyección del déficit del SPC de 7,8pp del PIB frente al PF presentado en marzo de este año y esta actualización que se presenta en el MFMP 2020. Al descontar del déficit la porción de la transferencia de utilidades del Banco de la República al GNC y registrada como ingreso fiscal de este, con el propósito de no generar duplicidades en el registro de transacciones, el déficit fiscal neto del SPC que se obtiene en 2020 es 9,5% del PIB.

1.2 Plan Financiero (PF) 2021

En primer término, se presentan las perspectivas del gobierno nacional a nivel macroeconómico para el 2021 y luego el balance fiscal que se prevé para dicha vigencia.

1.2.1 Perspectivas macroeconómicas 2021

Una vez termine el choque asociado a la propagación del COVID-19, se espera que el grueso de la economía retome sus actividades, permitiendo que durante el año 2021 el valor del producto interno bruto regrese a los niveles registrados en el 2019. A medida que la actividad económica vuelva a la normalidad, los ingresos de los hogares y firmas también retornarían a los niveles anteriores a la crisis.

En la medida en que se mantenga la estabilidad financiera y se controlen y mitiguen los efectos más duraderos sobre los contratos formales, la normalización de las condiciones de producción permitirá que se retome la dinámica que se venía mostrando a principios de 2020. Desde 2019 la economía colombiana había entrado en un proceso de aceleración, este buen desempeño es atribuible a factores fundamentales que ayudarán a soportar la recuperación. Dichos fundamentales incluyen una política tributaria amigable con la inversión, una mayor fuerza de trabajo por cuenta del stock de inmigrantes, expectativas de inflación cercanas

a la meta, que dan espacio para una política monetaria expansiva, y un sistema financiero sólido, que permite canalizar el ahorro hacia las oportunidades de inversión con mayor rentabilidad.

La economía mundial también se recuperaría con fuerza, lo que sería un factor expansivo adicional para el desempeño de la actividad económica. En efecto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera un crecimiento mundial de 5,4%, una tasa igual a la que se observó el año siguiente a la gran recesión de 2009. Lo anterior, permitiría que las exportaciones colombianas se recuperen en términos de cantidades exportadas, pero, al mismo tiempo, implicaría un rebote del precio del petróleo, que llegaría a 50,2 USD/barril, y, en general una recuperación de los términos de intercambio de Colombia.

Dado el anterior escenario, las estimaciones de crecimiento del producto ascienden a 6,6% para el 2021. No obstante, las proyecciones de crecimiento para la economía colombiana y mundial tienen un grado de incertidumbre superior a lo usual, derivado de la falta de certeza acerca de la evolución del COVID-19 y el grado de afectación en que terminen los balances de los agentes y los mercados de los factores de producción una vez se supere la emergencia sanitaria.

Consistente con la recuperación esperada de la actividad económica, se espera que en 2021 el mercado laboral se recupere parcialmente después de los fuertes choques registrados en 2020.

En lo referente al financiamiento externo, una vez se despeje la incertidumbre, disminuiría la aversión al riesgo a nivel mundial, lo que se traduciría en mayor estabilidad de los flujos de capital hacia economías emergentes, incluida Colombia. Así, la inversión extranjera directa neta crecería 22,5% con respecto a 2020, volviendo a constituirse como el principal financiador de la cuenta corriente. En este marco de recuperación parcial de la economía mundial, y de mayor estabilidad en los términos de intercambio y flujos de capital, se espera que el tipo de cambio presente una tendencia a la apreciación a lo largo del año.

Desde una perspectiva de mediano plazo, si bien los resultados esperados en 2021 representan una reversión de los choques ocurridos en 2020, los niveles esperados de producto y de la tasa de cambio difieren de los proyectados antes de la pandemia. En efecto, el nivel proyectado de actividad para 2021 es inferior al proyectado previamente, mientras que ahora se prevé una tasa de cambio más depreciada, lo que muestra que los efectos del fuerte choque registrado en 2020 solo se revierten parcialmente en 2021.

1.2.2 Balance fiscal 2021

El PF para 2021 marca el inicio de la recuperación económica, después de la emergencia sanitaria y económica que se espera concluya en 2020. Como consecuencia de lo anterior, el escenario fiscal proyectado para el próximo año estaría jalonado principalmente por el repunte de la actividad económica, y por esa vía por el aumento de los ingresos, la estabilización del gasto fiscal, y la reducción de la deuda pública.

En términos generales, se espera que el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) disminuya en 3,8pp del PIB, como consecuencia de un fuerte ajuste del Sector Público No Financiero (SPNF), reduciendo sus necesidades de financiamiento en 4,2pp del PIB, y una reducción del superávit del Sector Público Financiero (SPF), relacionada especialmente con menores ingresos del Banco de la República, producto de bajos rendimientos proyectados del portafolio de reservas internacionales, que no cubrirían los gastos regulares de la entidad [Cuadro 1.4](#).

Cuadro 1.4. Balance fiscal del Sector Público Consolidado 2020-2021

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Concepto	2020*	2021*	Porcentaje del PIB	
			2020*	2021*
SPNF	(95.688)	(59.599)	(9,4)	(5,3)
Gobierno Nacional Central	(83.413)	(57.770)	(8,2)	(5,1)
Sector Descentralizado	(12.275)	(1.829)	(1,2)	(0,2)
Seguridad Social	26	5.046	0,0	0,4
Empresas del nivel nacional	(2.098)	(1.384)	(0,2)	(0,1)
Empresas del nivel local	(881)	(244)	(0,1)	(0,0)
Regionales y Locales	(9.323)	(5.246)	(0,9)	(0,5)
Del cual SGR	(332)	2.819	(0,0)	0,2
Banco de la República	5.828	(336)	0,6	(0,0)
Fogafín	1.002	1.126	0,1	0,1
SPC	(88.858)	(58.809)	(8,8)	(5,2)
SPC neto**	(95.845)	(64.050)	(9,5)	(5,7)

* Cifras Preliminares. ** Descuenta \$6.987 mm y \$5.241 mm del balance del SPC por transferencias de utilidades del BanRep giradas al GNC y registradas por este como ingreso fiscal durante 2020 y estimadas para 2021, respectivamente.
Fuente MHCP - DGPM

Por su parte, el Gobierno General presentaría una importante contracción de su déficit fiscal, disminuyendo en 4,0pp del PIB. Como resultado de una reducción en el déficit del GNC de 3,1pp del PIB, regionales y locales de 0,5pp del PIB, mientras que el sector de seguridad social aumentaría su superávit fiscal en 0,4pp del PIB. Todos estos resultados estarían favorecidos por las mejores condiciones macroeconómicas proyectadas para 2021, que aumentarían los ingresos y permitirían la estabilización de los gastos relacionados con las funciones de gobierno.

Como se ha descrito anteriormente, el plan financiero para 2021 marca el inicio de la recuperación económica, después de la emergencia sanitaria y económica que se espera concluya en 2020. Como consecuencia el resultado del Gobierno Nacional Central (GNC) sería jalonado por el desmonte de buena parte del gasto requerido para la atención de la emergencia económica en 2020 y, en menor medida, por el aumento de los ingresos tributarios, impulsado por la recuperación económica proyectada. Ahora, si bien en 2021 la Regla Fiscal continuará suspendida, se proyecta un ajuste de 3,1pp del PIB en el balance fiscal del GNC frente a 2020. De acuerdo con el escenario macroeconómico planteado, y en línea con la dinámica estimada del ingreso y del gasto, el balance fiscal del GNC en 2021 será de -5,1% del PIB, consistente con un balance primario de -1,9% del PIB.

En cuanto a los ingresos totales del GNC se proyecta que crecerán 12,1%, jalonados por un incremento esperado del recaudo tributario como proporción del PIB. Se estima que los ingresos tributarios aumenten en 0,2pp del PIB, en línea con la aceleración de la economía. Por su parte, los recursos de capital se reducirían en 0,1pp del PIB, mientras se proyecta una relativa estabilidad en los ingresos no tributarios y de fondos especiales como proporción del producto, evidenciando variaciones nominales cercanas a cero⁷.

Por su parte, los gastos totales del GNC se contraerán en la magnitud del monto destinado para la emergencia económica y la capitalización del FNG en 2020, mientras el gasto restante se reducirá en 0,3pp del

⁷ En particular, este resultado corresponde a una menor actividad de los entes de control en 2020, que reduce los ingresos de otras tasas y multas, correspondientes a ingresos no tributarios. Por su parte, la contracción nominal de los recursos de fondos especiales responde principalmente al efecto de la modificación que se dio a la destinación de los recursos de la sobretasa al ACPM, siendo asignada en su totalidad a los municipios durante 2020 y 2021, en el marco de la emergencia económica.

PIB. Se estima que el gasto en funcionamiento e inversión tendrá en 2021 un crecimiento anual de 10,2%, inferior a la expansión del PIB nominal (11,8%), con lo cual se reduciría en 0,3pp del PIB frente a 2020. Por último, en relación con el gasto en intereses, se estima que este se mantenga estable en 3,2% del PIB en 2021. Tanto el pago de intereses de deuda interna como externa tendrán un comportamiento relativamente estable como proporción del PIB, con crecimientos nominales superiores al 10%, como consecuencia del incremento en el endeudamiento observado en 2020 y los desembolsos de deuda que se prevén en 2021, para cubrir el déficit fiscal, Cuadro 1.5.

Cuadro 1.5. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central 2020-2021

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Concepto	2020*	2021*	Porcentaje del PIB		Variación
			2020*	2021*	Porcentual
Ingresos Totales	157.664	176.810	15,6	15,6	12,1
Tributarios	135.017	152.870	13,3	13,5	13,2
No Tributarios	1.376	1.376	0,1	0,1	-
Fondos Especiales	1.448	1.443	0,1	0,1	(0,4)
Recursos de Capital	19.822	21.121	2,0	1,9	6,6
Gastos Totales	241.077	234.580	23,8	20,7	(2,7)
Intereses	32.328	36.144	3,2	3,2	11,8
Funcionamiento	160.477	178.603	15,8	15,8	11,3
Inversión**	19.651	19.833	1,9	1,7	0,9
Gasto por Emergencia Económica	25.370	-	2,5	-	-
Capitalización FNG	3.250	-	0,3	-	-
Préstamo Neto	-	-	-	-	-
Balance Total	(83.413)	(57.770)	(8,2)	(5,1)	
Balance Primario	(51.085)	(21.626)	(5,0)	(1,9)	

* Cifras Preliminares

**Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuanto al financiamiento, para la vigencia 2021, se proyectan necesidades de financiamiento del GNC por \$104.901 mm (9,3% del PIB), las cuales se busca atender a través de desembolsos de deuda interna y externa por \$64.205 mm (5,7% del PIB), otros recursos por \$18.619 mm (1,64% del PIB) y una disponibilidad de caja inicial de \$22.076 mm (1,95% del PIB). De las fuentes de financiación que implican desembolsos de deuda, el 70% corresponden a fuentes en moneda local y el 30% a moneda extranjera. Con la estrategia de financiación planteada, la composición de deuda en moneda local sobre moneda extranjera al final de año se espera sea de 65/35.

Para financiar estas necesidades, se contemplan emisiones de Títulos de Tesorería (TES) por \$39.700 mm (3,5% del PIB). De estos, \$32.000 mm a través de subastas y sindicaciones en el mercado local. Así mismo, en 2021 la Nación prevé recurrir a fuentes externas de financiamiento por US\$6.500 millones (\$24.358 mm, 2,1% del PIB), los cuales se espera sean financiados a través de emisiones en el mercado internacional de capitales y préstamos con los bancos de desarrollo multilateral y bilateral.

El total de las necesidades de financiamiento del GNC en 2021 por \$104.901 mm representa el 9,3% del PIB, compuesto por un déficit a financiar de \$57.770 mm (5,1% del PIB), amortizaciones por \$29.176 mm (2,6% del PIB) y pago de obligaciones por \$8.200 mm (0,7% del PIB), Cuadro 1.6.

Cuadro 1.6. Fuentes y usos del Gobierno Nacional Central 2021

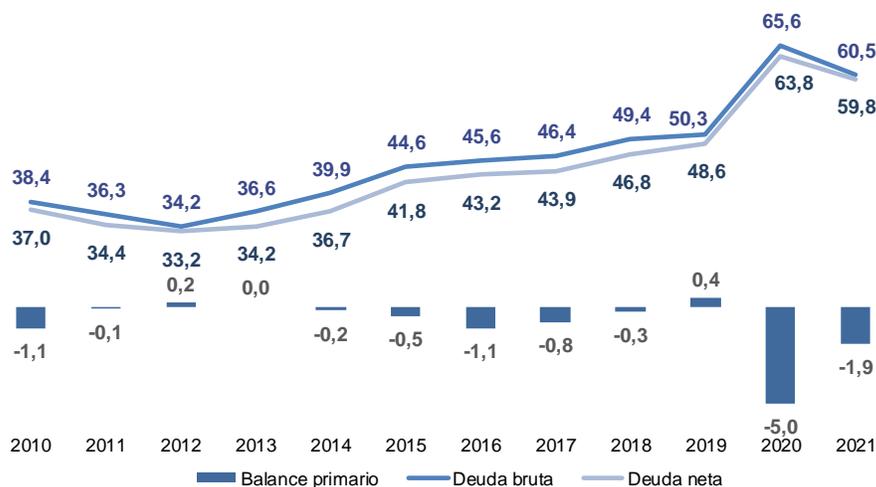
Miles de millones de pesos

Fuentes	US\$	104.901	Usos	US\$	104.901
Desembolsos		64.205	Deficit a financiar		57.770
Externos (US \$6.500 mill)		24.358	De los cuales		
Internos		39.847	Intereses internos		25.454
			Intereses Externos (US \$2.853 mill)		10.690
Otros recursos		18.619	Amortizaciones		29.176
			Externas (US \$3.868 mill)		14.495
			Internas		14.680
			Pago de obligaciones (sentencias, salud, otro)		8.200
Disponibilidad inicial		22.076	Disponibilidad final		9.755

*Cifras proyectadas. Fuente: MHCP – DGCPN.

De acuerdo con la estrategia planteada, y como muestra el **Gráfico 1.1** para 2021, se estima que la deuda bruta del GNC se reduzca 5,1pp hasta 60,5% del PIB, como resultado, principalmente, de las mejores condiciones macroeconómicas, que más que compensan el déficit primario esperado para el año y que seguiría generando presiones al alza. Específicamente, la apreciación del peso esperada al cierre del año, la aceleración del crecimiento económico y las bajas tasas de interés de financiación contribuirán en cerca de 6,0pp a la reducción de la deuda pública en 2021. Si bien se proyecta un ajuste fiscal importante frente a 2020, el GNC evidenciaría un déficit primario de 1,9% del PIB en el 2021, lo cual reduce la magnitud de la caída interanual de la deuda.

Gráfico 1.1. Proyección de deuda bruta y neta del GNC
Porcentaje del PIB

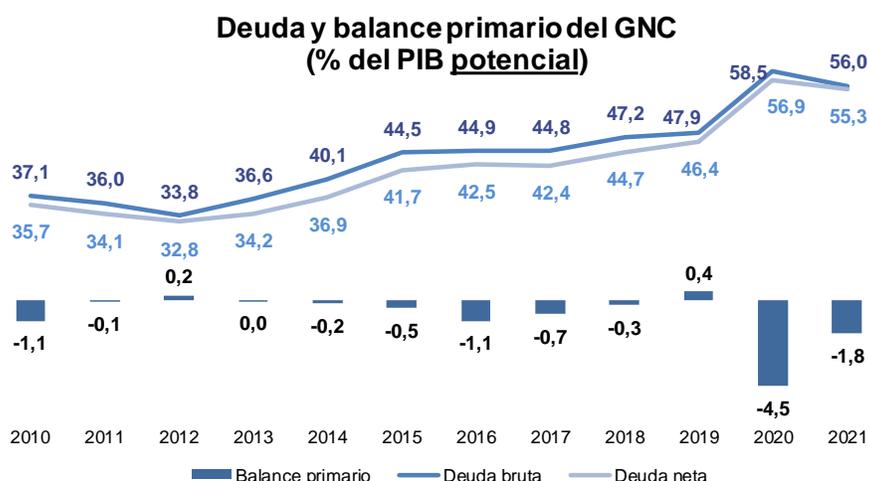


Fuente MHCP - DGPM

Como proporción del PIB potencial, se espera que la deuda neta del GNC se ubique en 55,3%, evidenciando una reducción de 2,8pp respecto al nivel estimado en 2020. Bajo esta métrica, el déficit fiscal se ubicaría en 4,7% y el déficit primario en 1,8% del PIB potencial. La reducción de la deuda en 2021 respecto al PIB potencial responde a la apreciación esperada del peso y a un aumento de los niveles del PIB potencial,

aunque su efecto es menor en la medida en que esta variable se ve menos afectada por choques de corto plazo⁸ como se muestra en el Gráfico 1.2.

Gráfico 1.2. Proyección de deuda bruta y neta del GNC
 (% del PIB potencial)



Fuente MHCP - DGPM

1.3 Estrategia fiscal de mediano plazo

Teniendo en cuenta el desempeño macroeconómico, la revisión al plan financiero, corresponde ahora mostrar la estrategia fiscal de mediano plazo prevista a nivel macroeconómico y sobre las finanzas públicas.

1.3.1 Balance macroeconómico de mediano plazo

Tras el fuerte choque que afrontaría la economía colombiana en 2020 y la posterior recuperación en 2021, se prevé que el escenario de mediano plazo esté enmarcado por tasas de crecimiento del PIB superiores al nivel de largo plazo entre 2022 y 2028, permitiendo que el nivel del producto converja a su potencial durante este periodo. De hecho, aun con el rebote rápido previsto para 2021, el nivel de PIB en 2022 estaría un 5,1% por debajo de su nivel potencial, calculado por los expertos independientes del Subcomité de PIB Potencial.

La senda completa de PIB potencial fue revisada a la baja con respecto a la senda prevista en el MFMP 2019, debido al choque de COVID-19. La revisión promedio a lo largo de la senda es de 1,4% con respecto al nivel proyectado por el grupo de expertos el año anterior. Se estima que la brecha se cierre en el año 2028, y que a partir de 2029 la economía crezca a su ritmo potencial que, a juicio de los expertos, es de 3,3%.

El PIB potencial crecerá, en promedio, 3,2% anual entre 2022 y 2031. La acumulación de factores jugará un papel importante en determinar esta trayectoria. En primer lugar, la reducción del costo de uso del capital, que pasará de 13,0% en 2018 a 9,7% en 2022, generará efectos permanentes sobre la tasa de

⁸ El crecimiento esperado en el PIB potencial nominal para 2021 se ve afectado por el hecho de que se proyecta un crecimiento de 4,9% en el deflactor del PIB, asociado primordialmente a un incremento en los términos de intercambio.

inversión, desplazando a la economía hacia una senda de crecimiento con mayores niveles de capital físico y un mayor PIB per cápita. En segundo lugar, para diciembre de 2022, Colombia habrá recibido casi tres millones de migrantes de Venezuela. Esto implicaría un incremento de la fuerza de trabajo de alrededor de 6% frente a un escenario sin migración, y le daría un impulso a la productividad factorial, ya que el nivel educativo de los migrantes es ligeramente mayor al de los nativos. En cuanto a la productividad total de los factores, se proyecta que crecerá en promedio 0,8% al año.

En el frente externo, se espera que las exportaciones tradicionales, especialmente las de carbón y de petróleo, pierdan participación con respecto a las no tradicionales, pasando de pesar el 68% en 2022 al 56% en 2021. Esto se explicaría principalmente por la oportunidad que tiene Colombia de insertarse en las cadenas internacionales de valor y aumentar su participación en el comercio internacional, toda vez que la pandemia asociada al COVID-19 ha roto cadenas comerciales internacionales que deben ser reconstruidas. Lo anterior permitiría alcanzar una mayor competitividad derivada de una mayor diversificación productiva, favoreciendo las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, el aumento de estas no alcanzaría a compensar la reducción de las exportaciones tradicionales, y la participación de las exportaciones de bienes en el PIB se reduciría cerca de un punto porcentual entre 2022 y 2031.

Por su parte, la participación de las importaciones de bienes dentro del PIB también se reduciría en un punto, debido a la desaceleración de la economía hacia el final del periodo. Así, la balanza comercial de bienes se mantendría estable. Sin embargo, las mejoras previstas en términos de competitividad y la menor participación de las importaciones también llevarían a una reducción del déficit de servicios de 0,7 puntos porcentuales (pp) entre 2022 y 2031. Adicionalmente, se espera estabilidad en los otros componentes de la cuenta corriente: la renta de factores estará determinada por la remisión de utilidades, que mostraría una recomposición sectorial, en detrimento de la minería y los hidrocarburos, pero estabilidad en el agregado. Igualmente, se espera que las transferencias se mantengan estables como porcentaje del PIB en el mediano plazo, principalmente por cuenta de un crecimiento estable en los países originarios de las remesas.

En consecuencia, el déficit de cuenta corriente disminuiría de 3,2% a 2,5% del PIB entre 2022 y 2031. Este déficit sería cubierto en un 90% por flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), atraídos en buena parte por la reducción del costo de uso del capital, mientras que, la inversión de portafolio y otra inversión jugarían un rol secundario. Lo anterior llevaría a que el stock del pasivo externo neto por IED aumente de 50,7% del PIB en 2022 a 53,2% del PIB en 2031, mientras que el stock de pasivos netos de portafolio y otra inversión se reduciría de 28,6% del PIB a 25,3% del PIB. Así, en el mediano plazo el stock de pasivos externos netos se mantendría relativamente estable como porcentaje del PIB.

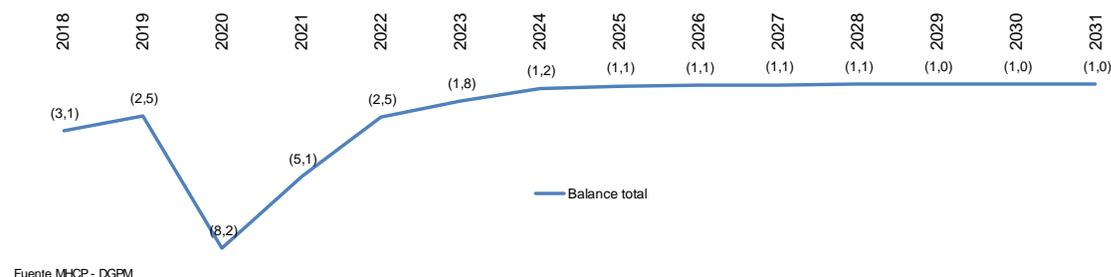
1.3.2 Escenario fiscal

A lo largo de la próxima década, el balance fiscal del GNC deberá presentar un ajuste importante y ordenado, que respalde una reducción sostenida de la relación entre el stock de la deuda pública y el PIB. De acuerdo con el escenario macroeconómico central, tras una disminución del déficit fiscal equivalente a 3,1pp del PIB en 2021, será necesario un ajuste adicional equivalente a 2,6pp del PIB en 2022, seguido de ajustes más moderados hasta el final del horizonte contemplado, 2031.

A partir de 2022, el ajuste estará respaldado por un incremento importante de los ingresos tributarios, derivados de la consolidación del proceso de modernización de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN) y los mayores recaudos asociados a la recuperación de la economía. La disminución en el déficit fiscal en los años subsiguientes es consistente con el retorno a una

senda de crecimiento económico más alineada con el crecimiento potencial de la economía. Asimismo, y una vez terminada la pandemia, se evaluarán un conjunto de alternativas tendientes a incrementar los ingresos corrientes del Gobierno en por lo menos 2,0% del PIB.

Gráfico 1.3. Balance fiscal del GNC 2018-2031
 (% del PIB)



Si bien el escenario central contempla un déficit fiscal del GNC de 2,5% del PIB en 2022, este es contingente a las condiciones macroeconómicas que estarán vigentes en su momento. En particular, considerando la gran incertidumbre que prevalece en torno a las perspectivas de crecimiento económico a lo largo del mundo para los próximos años, es importante destacar que la regla fiscal contempla instrumentos, que permitirán adaptar la meta de déficit fiscal a las circunstancias prevalecientes del país. Lo anterior es relevante en un contexto en el cual existe todavía limitada información respecto a la duración y magnitud total del choque macroeconómico derivado de la pandemia de COVID-19, en el mundo y en Colombia, [Gráfico 1.3](#).

Bajo este marco, los ingresos totales del GNC tendrán un crecimiento cercano a 2pp del PIB entre 2021 y 2031, jalonados principalmente por un aumento de aproximadamente 3pp de los ingresos corrientes. En particular, se estima que los ingresos corrientes se ubicarán en 16,5% del PIB al final de la década, incrementándose en 2,9pp del PIB frente a 2021, parcialmente acercándose, de esta manera, a diversos estándares internacionales, frente a los cuales hoy Colombia permanece todavía distante. En efecto, de acuerdo con estadísticas del FMI de 2018, los ingresos corrientes del país evidencian una brecha de 6,2pp del PIB frente al promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de 3,1pp frente a la media de países emergentes.

En efecto a partir de 2021, comenzará a materializarse el incremento en el recaudo tributario derivado del proceso de modernización de la UAE-DIAN. Debido, entre otros factores, a la plena implementación de la factura electrónica a partir de 2020, y a la aprobación por parte del CONPES en junio de este año del programa de modernización de la UAE-DIAN, se espera que a partir de 2021 se empiecen a evidenciar gradualmente las ganancias de recaudo derivadas de estas políticas. Este efecto será marginalmente creciente hasta 2023, en la medida en la que estas políticas fortalecen gradualmente la capacidad de fiscalización de la UAE-DIAN, y se logran reducciones permanentes en la evasión. En 2023, este efecto alcanzaría su nivel máximo esperado, estabilizándose posteriormente.

Adicionalmente, cálculos realizados por la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) evidencian que las cifras podrían ser mayores a partir de 2022. En efecto, si se toma como referencia la reducción en la evasión evidenciada en México, en cada fase de implementación de la factura electrónica,

nuestros resultados sugieren que en 2022 el recaudo, respecto del PIB, podría superar en 0,3pp el estimativo base. Así mismo, a partir de 2023 el recaudo podría superar lo contemplado en el escenario base en 0,2pp.

Por su parte, los ingresos del GNC diferentes a los tributarios UAE-DIAN se reducirían de forma importante a partir de 2022, afectados principalmente por la disminución de los excedentes financieros y otras ganancias de capital percibidas por la Nación. En efecto, en 2022 y 2023, concurrirán dos afectaciones a los ingresos del GNC. Se estima que las utilidades transferidas desde el Banco de la República pasarán a ser nulas, mientras los dividendos de Ecopetrol permanecen en niveles bajos, como resultado de los reducidos precios del petróleo proyectados entre 2020 y 2022. Si bien se prevé una recuperación moderada en 2023 del componente de excedentes financieros, esto no se daría en una magnitud suficiente para lograr compensar en su totalidad la desaparición de los ingresos por privatizaciones. Así, la proyección de los ingresos del GNC, diferentes a los tributarios UAE-DIAN, presenta una disminución sustancial en dicho año. A partir de 2023, estos recursos se estabilizan en un promedio de 1,2% del PIB a lo largo del horizonte de mediano plazo. **Gráfico 1.4.**

Gráfico 1.4. Ingresos totales del Gobierno Nacional Central
% del PIB



Fuente: Cálculos MHCP - DGPM

Por otra parte, se proyecta que el gasto total del GNC tenga una senda decreciente en el mediano plazo, reduciéndose desde 20,7% del PIB en 2021 a 18,5% en 2031. Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento y en intereses, los cuales se reducirán en 1,2pp y 0,8pp del PIB, respectivamente. En contraste, si bien la inversión inicialmente se reducirá hasta 2023, en un contexto de fuerte caída de los ingresos, y en línea con las medidas requeridas para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal exigidas por la regla fiscal, posteriormente aumentará hasta ubicarse en 1,6% del PIB en promedio en la segunda mitad de la década. Lo anterior es consistente con los niveles de inversión observados en países emergentes con ingresos similares a los de Colombia. No obstante, el logro de tasas de inversión pública más elevadas en el mediano plazo estará sujeto a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

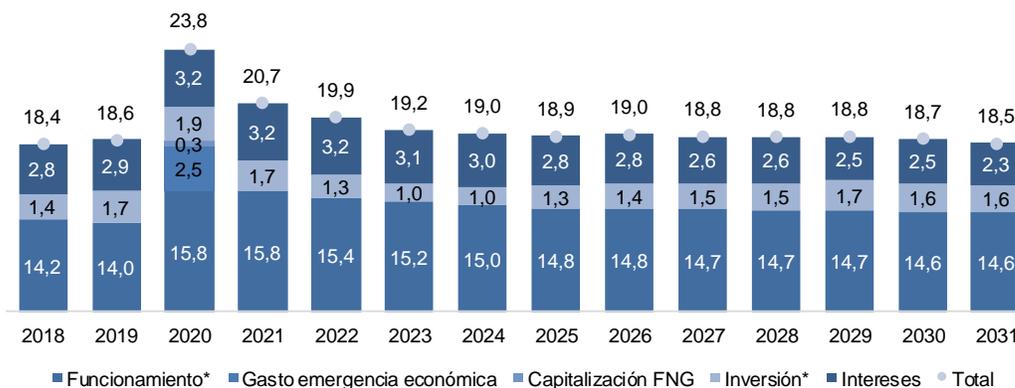
En efecto, se proyecta que los gastos en funcionamiento pasarán de 15,8% del PIB en 2021 a 14,6% en 2031, impulsados por una reducción transversal de todos sus componentes, principalmente las transferencias. Esta disminución se explica mayoritariamente por el hecho de que el PIB nominal tendrá una tasa de crecimiento superior a los determinantes de la dinámica del gasto, principalmente debido al comportamiento estimado del crecimiento real. Lo anterior refleja la relevancia de obtener un alto crecimiento económico para las finanzas públicas, ya que a partir de ello se pueden disminuir las presiones de gasto como proporción de los ingresos fiscales, los cuales tienden a aumentar con el PIB. Por su parte, la inversión que se proyecta es un resultado de la disponibilidad de ingresos, la proyección de los demás gastos y las metas de

déficit fiscal. En este sentido, la inversión tendrá un comportamiento decreciente entre 2021 y 2023, que posteriormente se revertirá, en la medida en que los ingresos fiscales lo permitan.

En el mediano plazo, el gasto en intereses tendrá una senda decreciente, debido a la disminución en el endeudamiento generado, principalmente, por el menor déficit fiscal y la consecución de superávits primarios. De esta forma, a partir de 2022 comenzará a revertirse el incremento observado en el gasto en intereses en 2020 y 2021, debido al contexto macroeconómico adverso y el incremento en el déficit fiscal, derivado de la emergencia económica.

Si bien en 2022 la carga de intereses sigue siendo alta, debido al nivel de endeudamiento, a partir de ese año esta variable comenzaría a evidenciar una tendencia decreciente. En particular, esta disminución obedece al menor déficit fiscal y, en menor medida, al crecimiento económico observado, que traerán consigo una reducción de la deuda bruta. El menor nivel de deuda se complementará con una menor tasa de interés efectiva, debido a la amortización de títulos de deuda con tasas cupón elevadas emitidos antes de 2010, lo cual generará una reducción en el gasto en intereses [Gráfico 1.5](#).

Gráfico 1.5. Gastos del Gobierno Nacional Central
% del PIB

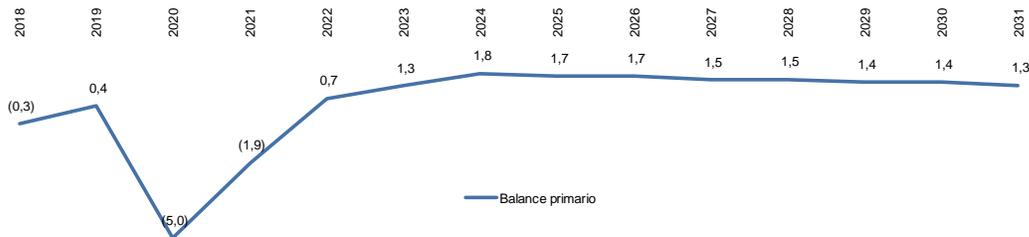


Incluye pagos y deudas flotantes

Fuente: MHCP - DGPM

Las anteriores proyecciones de ingresos y gastos son consistentes con un balance primario superavitario a partir de 2022. Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues esto permitirá reducir el endeudamiento, de tal forma que a futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar frente a choques adversos. En particular, el superávit primario promedio estimado a partir de 2023 sería siempre superior a 1,0% del PIB, y alcanzaría en promedio 1,5% del PIB. Es importante destacar que, este balance primario es consistente con el cumplimiento de la regla fiscal, y permitirá una reducción en el endeudamiento público de 18pp del PIB entre 2021 y 2031 [Gráfico 1.6](#).

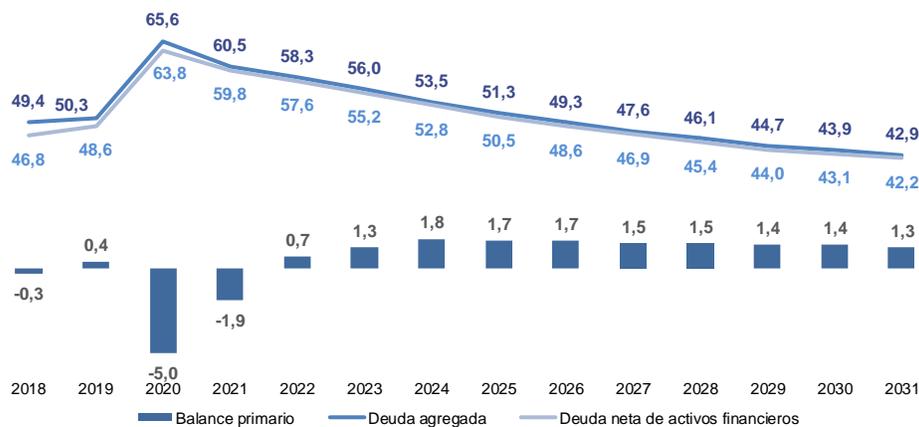
Gráfico 1.6. Balance primario del GNC 2018-2031
 % del PIB



Fuente: Cálculos MHCP - DGPM

Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, la deuda bruta del GNC se reducirá de 60,5% del PIB en 2021 a 42,9% en 2031. A partir de 2022, el principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC es el crecimiento económico y en segundo lugar los superávits primarios que se prevén, superiores a 1,0% del PIB a partir de 2023. En efecto, este esfuerzo desde las cuentas fiscales se complementará con un crecimiento económico real promedio de 4,0%, y una senda estable de la tasa de cambio. De esta forma, en 2031 el GNC tendrá niveles de deuda inferiores a los observados en 2015 [Gráfico 1.7](#).

Gráfico 1.7. Proyección de deuda bruta y neta del GNC
 % del PIB



Fuente: Cálculos MHCP - DGPM

Paralelo a la estrategia planteada, es importante resaltar que, solo será posible alcanzar los niveles de inversión previstos para el mediano plazo si la necesidad estructural de ingreso fiscal adicional se cubre satisfactoriamente en los próximos años. En caso contrario, la inversión deberá ajustarse en la magnitud en que ello no se materialice, de forma tal que en ninguna circunstancia se comprometa la sostenibilidad fiscal.

De acuerdo con esto, el Gobierno dispone de un conjunto amplio de alternativas para elevar los ingresos de manera permanente. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la recuperación del crecimiento económico y, junto con ello, en su intención de generar una mejora sustancial de la posición fiscal neta del país, a través de un incremento de los ingresos corrientes. Las estimaciones contenidas en el análisis técnico que se presenta evidencian que este potencial incremento podría ser incluso superior al 2,0% requerido de forma permanente.

En efecto, en los ingresos corrientes⁹ Colombia presenta un espacio de mejora en comparación con otros países de entre 1,6 y 6,2% del PIB. Frente al promedio de los países de América Latina, la brecha de los ingresos corrientes se ubica en 1,6pp del PIB, mientras frente a los países emergentes es de 3,1pp del PIB. Finalmente, para los países de la OCDE, el espacio de mejora de los ingresos corrientes es de 6,2pp del PIB. En promedio, la brecha de ingresos corrientes entre Colombia y la muestra de países seleccionada es de 3,6% del PIB.

Por su parte, la Comisión de Expertos de Beneficios Tributarios¹⁰ proveerá insumos fundamentales para la discusión de cómo incrementar los ingresos corrientes de la nación en el mediano plazo. Esta Comisión fue conformada en concordancia con lo ordenado por la Ley 2010 de 2019 (“Ley de Crecimiento Económico”). Su objetivo es evaluar la idoneidad de los incentivos tributarios actuales, establecer cuáles son eficientes, y determinar el conjunto de beneficios que promueven el crecimiento, el empleo, la equidad y la formalización fiscal. A partir de las recomendaciones de la Comisión, se espera poder avanzar en la mejora del sistema tributario, de manera que se garantice la eficiencia tributaria, permitiendo a la vez aumentos en el recaudo y la aceleración de la recuperación económica, para así poder mejorar el nivel de desarrollo social y económico del país, respaldando el emprendimiento en empresas de todos los tamaños y en todos los sectores.

Asimismo, el Gobierno Nacional tiene un firme compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que marcan retos en términos institucionales y en implementación de políticas en materia de desarrollo. Estos se alinean de manera coherente con acciones tanto públicas como privadas alrededor de un objetivo común, que se enmarcan en la conservación y la gestión ambiental. Estas estrategias de correcto uso de los recursos naturales y promoción de nuevos medios amigables con el ambiente generan además nuevas oportunidades de ingreso. En efecto, los impuestos verdes¹¹ ayudan a mitigar los efectos de las externalidades ambientales, a la vez que representan un potencial de ingreso fiscal disponible.

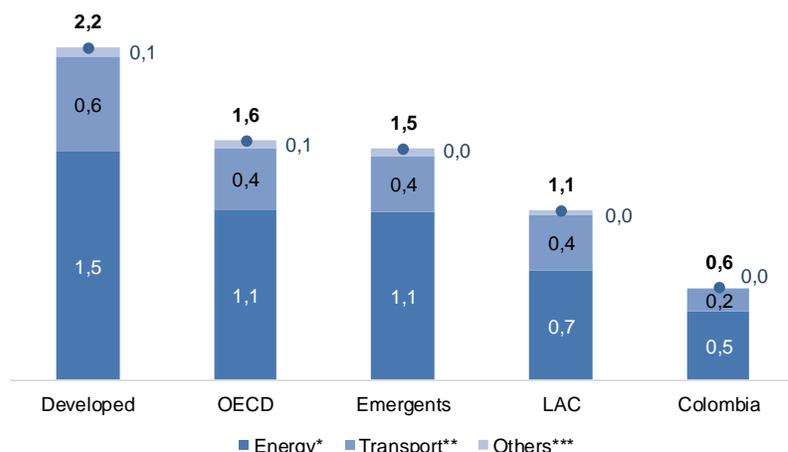
El recaudo de Colombia en materia de impuestos verdes se encuentra en un nivel considerablemente bajo respecto a los grupos de países señalados. En este sentido, el recaudo promedio en materia de impuestos sobre energías fósiles del país ha sido de 0,99% del PIB entre los años 2013 y 2017 frente a 1,16% de la OECD. Respecto a los impuestos relacionados con transporte, en el mismo periodo, el promedio de recaudo de Colombia ha sido 0,14% del PIB frente a un promedio de 0,43% del PIB de la OECD. En 2018, el recaudo de Colombia por impuestos verdes representó el 0,6% del PIB, mientras en la OECD se ubicó en 1,56% del PIB [Gráfico 1.8](#).

⁹ Los ingresos corrientes corresponden al total de ingresos del Gobierno central (excluyendo fondos de seguridad social) menos los ingresos de la propiedad, como rendimientos financieros, dividendos, y excedentes financieros, clasificados en las cifras fiscales como recursos de capital.

¹⁰ La Comisión estará conformada por diez (10) miembros, cinco (5) de ellos serán expertos internacionales de las más altas cualidades académicas y profesionales, y el resto representantes del Gobierno Nacional (Director de la entidad recaudadora de impuestos–DIAN-, Viceministro Técnico de Hacienda, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Ministro de Trabajo y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural). Los expertos internacionales son: i) David Rosenbloom, quien actualmente es director del Programa de Impuestos Internacionales de la Universidad de Nueva York (NYU); ii) Brian J. Arnold, actualmente asesor del *Canadian Tax Foundation*; iii) Kent Smetters, profesor de la Universidad de Pensilvania y director del programa de *Penn Wharton Budget Model*; iv) Pascal Saint-Amans, actual director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE; y v) Jeffrey Owens, que se desempeña como director del *Global Tax Policy Center* del *Institute of Austrian and International Tax Law*.

¹¹ Estos impuestos se construyen buscando conciliar dos objetivos: i) la reducción del daño ambiental y ii) la eliminación de ineficiencias en el sistema tributario. El argumento detrás va en línea con el diseño de mecanismos que logren internalizar las externalidades realizadas por un proceso productivo o bien por el consumo de un bien. Así, un impuesto verde genera sustituibilidad de la acción contaminante, lo que desincentiva la actividad que genera la externalidad. Por su parte, el nuevo ingreso tributario da lugar tanto para reparar los daños ambientales, como para redirigirse a otras funciones.

Gráfico 1.8. Ingresos por impuestos verdes. Grupos de países¹² - 2018
 Porcentaje del PIB



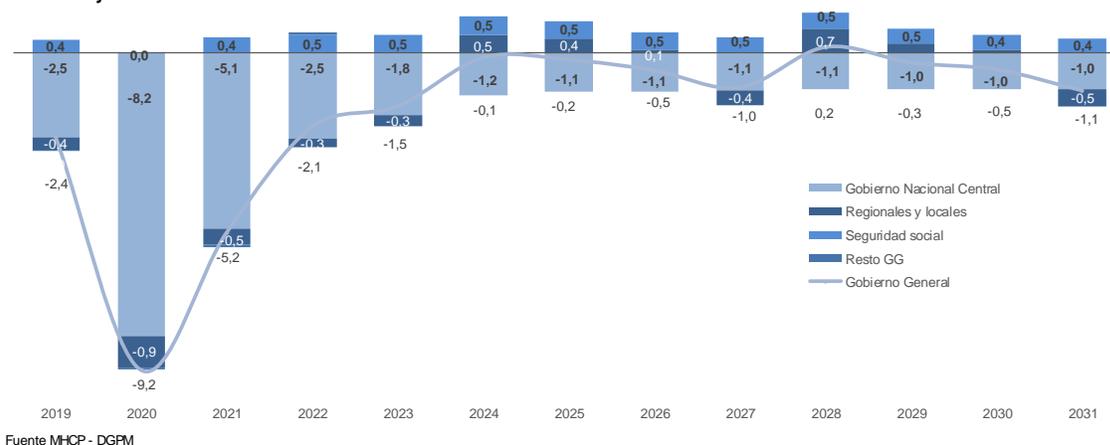
*Incluye los impuestos relacionados con combustibles y las emisiones de CO2 **Incluye impuestos a la venta de vehículos y servicios de transporte ***Incluye impuestos relacionados con la contaminación del ambiente como el tratamiento de residuos, y la explotación de recursos naturales
 Fuente: OCDE Environmental Taxation Database (2018). Cálculos DGPM - MHCP

Ahora revisando los gastos, en particular los de funcionamiento (sin transferencias), Colombia presenta espacio para una potencial reducción del gasto en el rubro destinado a la adquisición de bienes y servicios. En efecto, el comparativo internacional refleja que, si bien el país presenta un nivel relativamente austero en los gastos de personal en términos comparativos, los niveles de adquisición de bienes y servicios se ubican alrededor de 1,0pp del PIB por encima del gasto realizado en dicho rubro en economías emergentes y el promedio de la OCDE, y aproximadamente 1,5pp del PIB por encima del promedio de América Latina.

Finalmente, la senda de déficit fiscal del GG presentaría un ajuste significativo desde 2021, jalonado principalmente por la reducción de las necesidades de financiamiento del GNC, y en menor medida de regionales y locales. Entre 2020 y 2022 (año que se restablecerán las reglas fiscales del GNC y las entidades territoriales) el déficit fiscal del GG se contraería 7,1pp del PIB. Alrededor del 80% del ajuste para esos años estaría a cargo del GNC, mientras que el restante 20% recaería en el sector de regionales y locales, seguridad social, y otros, en ese orden. Superada esa etapa, se proyecta que el balance total del GG en promedio anual para el periodo 2023-2031 sea de -0,6% del PIB, sustancialmente menor al -2,1% del PIB en el que se situó el promedio del periodo 2010-2019. Esto fundamentalmente relacionado con un ajuste significativo por parte del GNC, que a partir de 2022 presentaría déficits estructurales de máximo 1% del PIB, según lo definido en la regla fiscal para ese agregado. Esto supone un esfuerzo fiscal significativo. Paralelamente a esto, se observarían, como se comentó previamente, superávits fiscales en promedio por parte de los subsectores del GG diferentes a GNC, Gráfico 1.9.

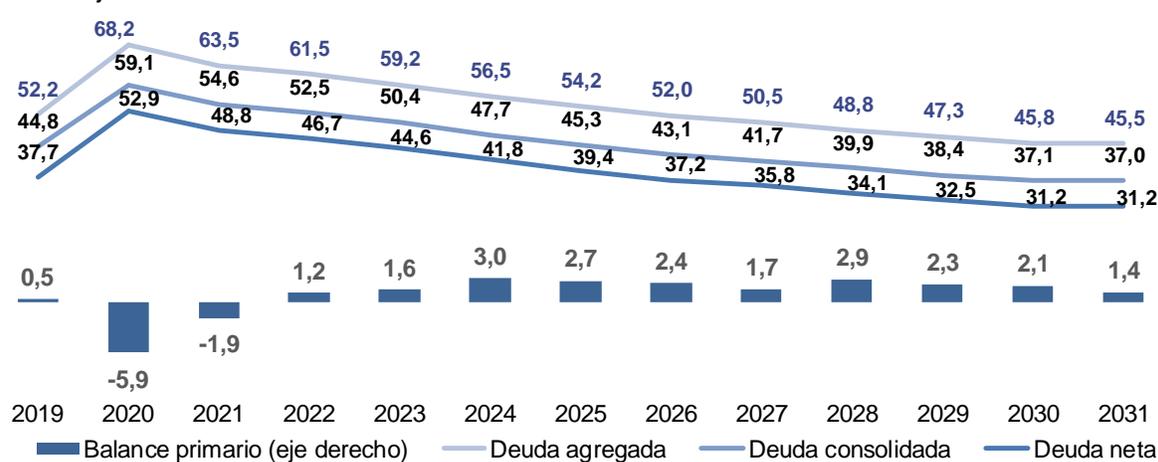
¹² Emergentes: Estonia, Rép. Checa, Polonia, Bulgaria, Hungría, Turquía, India y LATAM. Desarrollados: Dinamarca, Países Bajos, Italia, Finlandia, Portugal, Austria, UK, Bélgica, Noruega, Suecia, España, Francia, Alemania, Suiza, Irlanda, Japón, N. Zelanda, Canadá.

Gráfico 1.9. Balance fiscal del Gobierno General por subsector
Porcentaje del PIB



En línea con un menor déficit fiscal, superávits primarios y condiciones macroeconómicas estables, los distintos indicadores de deuda del GG presentarían su máximo nivel en 2020 y se reduciría en alrededor de 22pp durante la próxima década. Para el caso particular del GG colombiano, en 2020 la deuda agregada¹³ alcanzaría niveles de 68,2% del PIB, mientras que la consolidada y neta se situarían alrededor de 59,1% y 52,9% del PIB, respectivamente. En 2021, a pesar de registrarse un déficit primario, se proyecta que principalmente la apreciación de la tasa de cambio y el mayor crecimiento del PIB nominal favorezcan la reducción de la relación deuda/PIB. En adelante, se estima que además de condiciones macroeconómicas estables, se generen importantes superávits primarios que, en promedio, para el periodo 2023-2031 corresponderían a 2,2% del PIB. Estos factores en conjunto permitirían una reducción de la deuda agregada hasta niveles del 45% del PIB al final de la década como muestra el Gráfico 1.10.

Gráfico 1.10. Deuda del Gobierno General 2019-2031
Porcentaje del PIB



¹³ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

2 Clasificación económica del proyecto de presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones 2021

2.1 Introducción

La clasificación económica del presupuesto público nacional busca determinar los resultados económicos, financieros y fiscales mediante la identificación de la naturaleza de los conceptos de ingreso, el objeto de los gastos y la adquisición de activos no financieros, además de los mecanismos empleados para el financiamiento del déficit o la aplicación del superávit.

El clasificador se aplica a la totalidad de las operaciones presupuestales y genera información que muestra la interrelación del sector público con otros sectores de la economía, determinando el comportamiento de la situación fiscal y financiera y su impacto sobre la deuda. La metodología de clasificación sigue los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Bajo esta perspectiva, el manual propone la clasificación de las operaciones presupuestales en cuatro capítulos. De acuerdo con el artículo 2.8.1.2.4 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, modificado por el Decreto 412 de 2018, se incluirá los siguientes componentes:

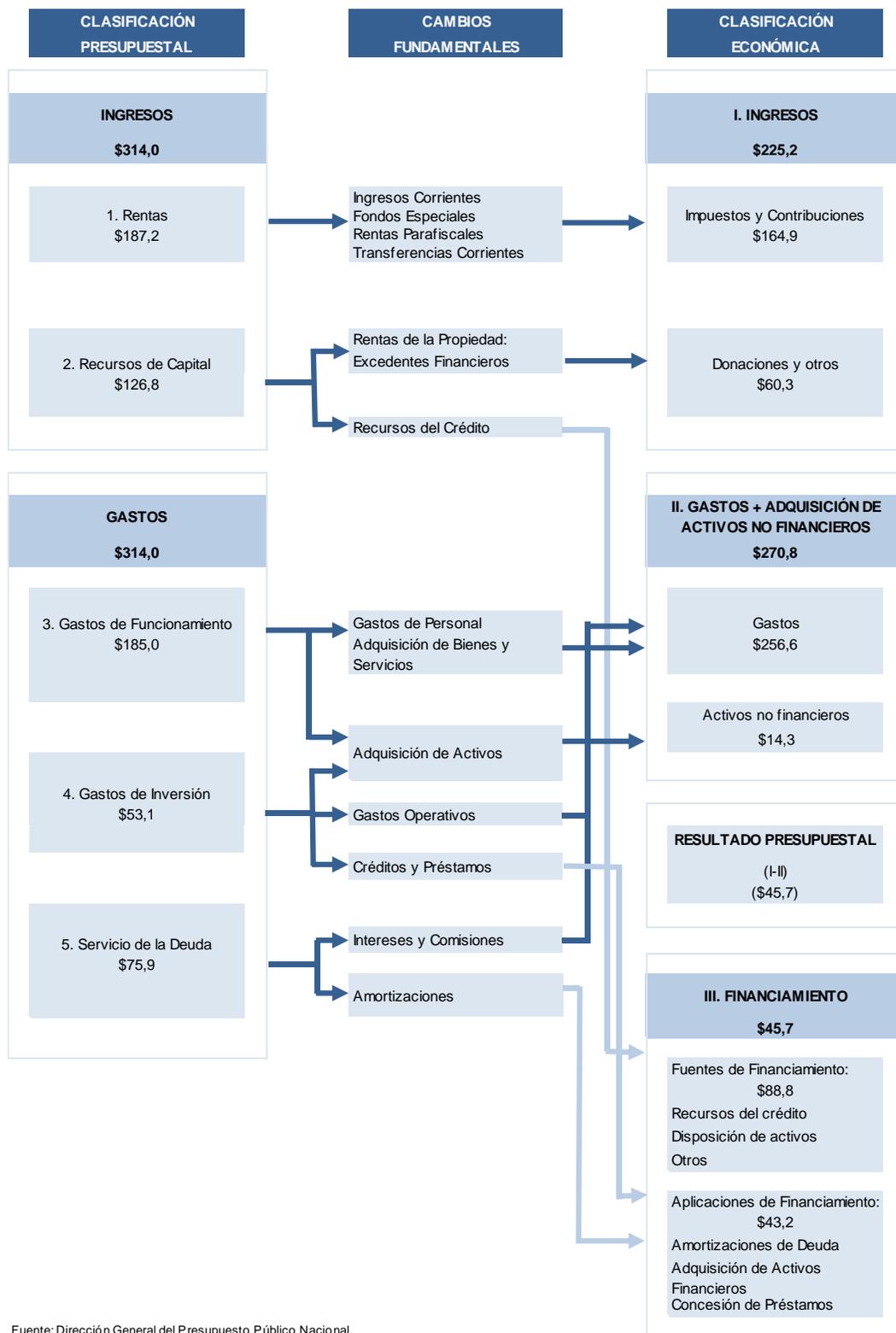
1. Ingreso
2. Gastos
3. Adquisición de activos no financieros
4. Fuentes y aplicaciones del Financiamiento y
5. Resultados Presupuestales.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 2.8.1.4.1 del mismo decreto ordena incluir la clasificación económica del presupuesto como anexo del Mensaje Presidencial. Clasificación para el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

2.2 Metodología de la clasificación económica

La metodología adoptada distingue la naturaleza económica del presupuesto de rentas y los recursos del capital. Para ello separa los ingresos que incrementan el estado económico-patrimonial del gobierno, de los ingresos originados en fuentes de financiamiento que representan los recursos del crédito, permitiendo establecer no solo las características de los recursos del sector público, sino también su efecto en la actividad económica, desde la perspectiva de la naturaleza de las transacciones.

Cuadro 2.1. Resumen de la homologación vigencia 2021
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

De otro lado, para determinar el objeto económico de las erogaciones incorporadas en la ley de apropiaciones correspondientes a gastos y adquisiciones de activos no financieros, se separa aquellos montos destinados a las aplicaciones de financiamiento como son las amortizaciones de la deuda, activos financieros y préstamos. De esta manera, la clasificación económica permite identificar el objeto de las erogaciones y evaluar el impacto de éstas sobre el presupuesto.

Identificada la naturaleza y objeto de los flujos económicos del presupuesto, se hace posible la determinación del impacto del proyecto de presupuesto en la variación presupuestal (diferencia entre ingresos y gastos), en el resultado fiscal (ahorros económicos menos flujos de capital), y en el financiamiento (fuentes menos aplicaciones de financiamiento).

El esquema presentado en el Cuadro 2.1 muestra la composición del PGN con base en su clasificación económica y registra cómo se produce el paso de un sistema de clasificación a otro (Homologación).

2.3 Estructura económica del proyecto de PGN - vigencia fiscal 2021

2.3.1 Homologación del presupuesto de rentas y recursos de capital

La homologación del ingreso total programado, \$314 billones, muestra que el 71,7%, es decir \$225,2 billones, corresponde a ingresos desde el punto de vista económico. El 28,3% restante corresponde a fuentes de financiamiento provenientes de pasivos por empréstitos o colocaciones de deuda pública y operaciones en activos financieros, cuyo valor asciende en total a \$88,8 billones, como se muestra en el Cuadro 2.2.

Cuadro 2.2. Homologación de las rentas y recursos de capital
 Miles de millones de pesos

Clasificación Presupuestal	Clasificación Económica								
	Concepto	2021	Ingresos				Fuentes de Financiamiento		
			Impuestos	Contribuciones sociales	Donaciones	Otros Ingresos	Total Ingresos	Activos Financieros	Pasivos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2+3+4+5)	(7)	(8)	(9)=(7+8)	
1. Ingresos Nación	295.277	153.229	7.315	14	46.133	206.691	24.508	64.078	88.586
Ingresos Corrientes de la Nación	154.246	152.870			1.376	154.246			
Recursos de Capital de la Nación	123.734			14	35.134	35.148	24.508	64.078	88.586
Contribuciones Parafiscales	2.416		2.400		16	2.416			
Fondos Especiales de la Nación	14.882	360	4.915		9.607	14.882			
2. Establecimientos Públicos	18.721	3.888	420	638	13.536	18.482	239		239
Ingresos Corrientes	10.994		204	429	10.361	10.994			
Recursos de Capital	3.058			160	2.659	2.819	239		239
Fondos especiales	781		215	49	517	781			
Contribuciones Parafiscales	3.888	3.888				3.888			
3. TOTAL (1+2)	313.998	157.117	7.735	652	59.669	225.173	24.747	64.078	88.825
Participación Porcentual	100,0	50,0	2,5	0,2	19,0	71,7	7,9	20,4	28,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El total de los ingresos se deriva, fundamentalmente, de los ingresos corrientes de la Nación percibidos por impuestos directos e indirectos y por ingresos no impositivos que suman \$154,2 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, \$11 billones, en tanto que \$38 billones son recursos de capital, propiamente dichos, originados en operaciones diferentes al financiamiento (Cuadro 2.2).

El proceso de homologación de los ingresos del proyecto de presupuesto en términos de la clasificación económica, advierte claramente que la categoría de recursos de capital de la Nación, del orden de \$123,7 billones, está determinada en un 71,6% por las fuentes de financiamiento, en particular por \$64,1 billones de nuevos pasivos por recursos del crédito y \$24,5 billones provenientes de manejo de activos financieros. El

28,4% restante de los recursos de capital, esto es \$35,1 billones, corresponde a otros ingresos de capital como real aporte económico, que se originan principalmente en los excedentes financieros de las entidades públicas nacionales y en las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) (\$8,4 billones).

2.3.2 Homologación de la ley de apropiaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2021 asciende a \$314 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 86,3% por gastos y adquisición de activos no financieros (\$270,8 billones) y el 13,7% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento (\$43,2 billones), para amortizaciones de pasivos.

Las apropiaciones para 2021 por \$314 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: \$256,6 billones en gastos, \$14,3 billones en adquisición de activos no financieros y \$43,2 billones en financiamiento (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico					
Concepto	2021	Gastos y Activos No Financieros			Aplicaciones del Financiamiento		
		Gastos	Adquisición de Activos No Financieros	Total Gastos y Activos No Financieros	Activos Financieros	Pasivos	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)	(7)=(5+6)
Presupuesto de Funcionamiento	185.014	183.676	363	184.040	473	502	975
Gastos de Personal	35.452	35.452		35.452			
Adquisición de Bienes y Servicios	8.937	8.602	335	8.937			
Transferencias Corrientes	136.389	136.360	29	136.389			
Transferencias de Capital	284	284		284			
Gastos de Comercialización y Producción	2.386	2.386		2.386			
Adquisición de Activos Financieros	515				473	42	515
Disminución de Pasivos	460					460	460
Gastos por Multas, Sanciones e Intereses de Mora	593	593		593			
Presupuesto de Servicio de la Deuda Pública	75.898	33.715	-	33.715	838	41.345	42.183
Servicio de la Deuda Pública Externa	25.342	10.690		10.690		14.652	14.652
Servicio de la Deuda Pública Interna	50.556	23.025		23.025	838	26.693	27.531
Presupuesto de Inversión	53.085	39.193	13.892	53.085			
Total Gastos	313.998	256.585	14.256	270.840	1.311	41.847	43.158
Participación Porcentual	100,0	81,7	4,5	86,3	0,4	13,3	13,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La categoría económica de los gastos incluye componentes de los conceptos en que tradicionalmente se ha presentado el presupuesto, así: gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, \$185 billones; gastos de inversión, \$53,1 billones, y servicio de la deuda, \$75,9 billones, que corresponde al pago de intereses y capital.

La categoría económica de Adquisición de Activos No Financieros, \$14,3 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, e incluye \$335 mil millones-mm, de adquisición de bienes y servicios.

Finalmente, la categoría de financiamiento, \$43,2 billones, corresponden básicamente al concepto de pasivos (amortización de deuda) y \$1,3 mm por Activos Financieros (aportes de contingencias y aportes al Fondo de Organismos Financieros Internacionales).

2.3.3 Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2021, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de \$53,1 billones (Cuadro 2.4), de los cuales \$39,2 billones, de acuerdo con la clasificación económica (73,8% del total de inversión), se clasifica como gastos que no corresponden a inversiones económicamente productivas, lo que se considera una de las grandes diferencias entre el sistema de clasificación tradicional del presupuesto y el de clasificación económica. Así mismo, se destinan \$13,9 billones a adquisición de activos no financieros. (26,2%).

Así, los tres (3) primeros valores corresponden a proyectos dirigidos a la infraestructura red vial primaria, a la inclusión social para la población en situación de vulnerabilidad y en el desarrollo Integral de la Niñez, los adolescentes y sus familias, como se observa en el Cuadro 2.4.

Cuadro 2.4. Homologación de la inversión según clasificación económica del presupuesto

Miles de millones de pesos

Concepto	2021 (1)	Clasificador Económico		
		Gastos y activos no financieros		
		Gastos (2)	Adquisición de activos no financieros (3)	Total (4)=(2+3)
Infraestructura red vial primaria	6.739	32	6.707	6.739
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	5.892	5.892		5.892
Desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y sus familias	5.751	5.751		5.751
Gestión de recursos públicos	4.010	4.010		4.010
Consolidación productiva del sector de energía eléctrica	3.276	3.116	161	3.276
Formación para el trabajo	2.830	2.830		2.830
Calidad y fomento de la educación superior	2.229	2.219	10	2.229
Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	1.684	1.684		1.684
Acceso a soluciones de vivienda	1.662	1.662		1.662
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	1.321	1.261	60	1.321
Infraestructura red vial regional	1.110	3	1.107	1.110
Infraestructura y servicios de transporte aéreo	931	25	906	931
Acceso y uso de las tecnologías (TIC) de la Información y las Comunicaciones.	931	327	605	931
Seguridad y Defensa del territorio nacional	808	692	116	808
Acceso al servicio público de gas domiciliario	702	702		702
Reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos	645		645	645
Acceso de la población a los servicios de agua potable y saneamiento básico	596	214	382	596
Salud pública y prestación de servicios	570	566	5	570
Otros	11.399	8.209	3.189	11.399
Total Gastos de Inversión	53.085	39.193	13.892	53.085
Participación Porcentual	100,0	73,8	26,2	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

2.3.4 Resultado presupuestal básico

De acuerdo con la clasificación económica, el déficit del proyecto de presupuesto para 2021 ascendería a \$45,7 billones, (4 % del PIB). (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Resultado presupuestal vigencia 2021 Presupuesto General de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2021	Porcentaje del PIB
	(1)	2021 (2)
1. Ingresos	225.173	19,9
Impuestos	157.117	13,9
Contribuciones Sociales	7.735	0,7
Donaciones	652	0,1
Otros ingresos	59.670	5,3
2. Gastos	256.585	22,6
Remuneración a los empleados	35.452	3,1
Compra de bienes y servicios	40.282	3,6
Intereses	33.333	2,9
Subsidios	263	0,0
Donaciones	72.418	6,4
Prestaciones Sociales	47.555	4,2
Otros gastos	27.281	2,4
3. Resultado por actividades operativas (1 - 2)	(31.412)	(2,8)
Adquisición de activos no financieros	14.256	1,3
3.1. Adquisición de activos no financieros	14.256	1,3
(A) Total erogaciones (2+3.1)	270.840	23,9
(+)Superávit de efectivo ó (-) Déficit de efectivo (1-A)	(45.667)	(4,0)
Flujos transacciones activos financieros y pasivos (3.2.+3.3.)	45.667	4,0
3.2. Adquisición neta de activos financieros distintos al efectivo	23.436	2,1
+ Fuentes (Adquisiciones)	24.747	2,2
- Aplicaciones (Cancelación)	1.311	0,1
3.3. Incurrimento neto de pasivos	22.232	2,0
+ Fuentes (Recursos del crédito)	64.078	5,7
- Aplicaciones (Amortización de la deuda)	41.847	3,7
(B) Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento (3.2. - 3.3.)	1.204	0,1
Variación neta en las tenencias del efectivo (A+B)	272.044	24,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

De acuerdo con el MEFP, se presentan nuevos resultados como el de actividades operativas, \$31,4 billones, que compara los ingresos menos los gastos sin incluir las adquisiciones de activos no financieros. También presenta el total de erogaciones, \$270,8 billones, que resulta de la suma de los gastos más las adquisiciones de activos no financieros para el año 2021. El resultado neto por actividades de financiamiento es \$1,2 billones y la variación neta en las tenencias de efectivo será de \$272 billones.

Es pertinente mencionar que una diferencia importante entre el resultado presupuestal, que se calcula siguiendo los estándares de la clasificación económica, y el resultado que se muestra en el Plan Financiero se explica por la inclusión en la clasificación económica de la información presupuestal de los establecimientos públicos y de las operaciones sin situación de fondos en el tesoro nacional, lo cual incide en la estimación de los montos globales de ingresos y gastos.

3 Clasificación funcional del presupuesto 2021

3.1 Introducción

El clasificador funcional es un instrumento de uso internacional que permite una visión o lectura alterna del presupuesto, el cual organiza el gasto de acuerdo a su finalidad y función en el marco de los objetivos de la Política Gubernamental. Como en años anteriores, el proyecto de presupuesto general de la Nación es presentado por el ejecutivo al Honorable Congreso de la República y a la opinión pública en esta clasificación.

El propósito principal de dicha clasificación es ilustrar sobre el tipo de servicios que las instituciones públicas prestan a la comunidad y cuantificar la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, así como determinar las tendencias del gasto público de acuerdo a las categorías del clasificador, enmarcadas en el principio de transparencia de la información pública.

Esta clasificación, que permite visualizar con mayor precisión la composición del proyecto de presupuesto con relación a las funciones del estado, es una presentación diferente a la establecida en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) (que se hace de acuerdo con el tipo de gasto, según corresponda éste a funcionamiento o a inversión por cada órgano ejecutor y según vinculación administrativa entre estos). Adicionalmente a partir de esta clasificación funcional del gasto, que responde al estándar internacional en la materia, se determina la participación del Gasto Público Social (GPS) en el presupuesto, visto como la destinación de recursos a la solución de las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Así, el ejecutivo pretende enriquecer el debate, que contribuye de manera constructiva a la definición de las políticas públicas y facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno, promoviendo la transparencia en la gestión pública.

Para efectos de la presentación del proyecto de presupuesto mediante el clasificador según funciones y fines propuestos del gasto, esta sección se divide en tres partes; la primera sobre la metodología utilizada y los resultados obtenidos, la segunda describe cada una de las categorías funcionales con su respectivo detalle de las entidades que lo componen, y la tercera que describe la metodología para determinar la participación del GPS a partir del Clasificador Funcional.

3.2 Metodología y resultados

Para presentar la clasificación funcional del gasto, como se ha hecho en los últimos años, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional ha utilizado y adaptado los criterios sobre clasificación de gasto público señalados en el Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas (MEFP 2014) del Fondo Monetario Internacional (FMI); desde el año 2019 hemos utilizado la versión del MEFP 2014.

Esta conceptualización, de uso internacional generalizado, presenta una clasificación del gasto de acuerdo con diez divisiones que resumen las funciones del Estado: servicios públicos generales; defensa; orden público y seguridad; asuntos económicos; protección del medio ambiente; vivienda y servicios conexos; salud; actividades recreativas, cultura y deporte; educación y protección social.

En el MEFP 2014 se han realizado algunas variaciones respecto a la versión de 1986 del mismo manual, dentro de las cuales se resalta que en la división Defensa se incluye los gastos de la defensa civil, que en el caso colombiano estaba clasificada como una actividad de protección social. En orden público y seguridad ciudadana se incluye el servicio de protección contra incendios. Existe una sola división para asuntos económicos que incluye infraestructura básica, producción y prestación de servicios, que en el MEFP 1986 se presentaba por separado, asimismo incluye los gastos por asuntos laborales que se incorporaban en protección social. Los gastos por transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la cuota de fiscalización o auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política, así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación que se incluían en actividades públicas que no corresponden a funciones se incorporan en servicios públicos generales – transferencias entre diferentes niveles de gobierno.

Los clasificadores que se utilizan en esta sección incluyen información tanto de gastos de funcionamiento como gastos de inversión que se presentan en orden de magnitud.

De esta clasificación se excluye el servicio de la deuda pública nacional ya que bajo este rubro se registran los recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores. El objeto del gasto, como se ha señalado en ocasiones anteriores, correspondiente al criterio clasificador de esta sección, debe valorarse en el momento en que se endeudó la Nación y no cuando ésta procede a cancelar el monto adeudado. Por lo tanto, de un presupuesto total de \$314 billones, se excluyen \$75,9 billones, por lo que el análisis se hace sobre los \$238,1 billones restantes, monto que en adelante se llamará presupuesto ajustado.

El Cuadro 3.1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2021, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2020, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Como se puede observar, el 64% del presupuesto ajustado se destina a las funciones de protección social, educación y atención de la salud. Esto es consecuencia, principalmente de la mayor atención que se está brindando a la población en cobertura en educación, salud y a la más vulnerable a través de diversos programas, como se ha descrito en detalle en otros capítulos.

Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas al mantenimiento del orden público y la seguridad y los servicios de la defensa con el 17%; asuntos económicos con el 8,4%; servicios públicos generales el 7,6%; y otras funciones del Estado (vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y deporte y protección del medio ambiente), con el 3% restante (Cuadro 3.1)

Cuadro 3.1. Resumen Clasificación Funcional 2020-2021

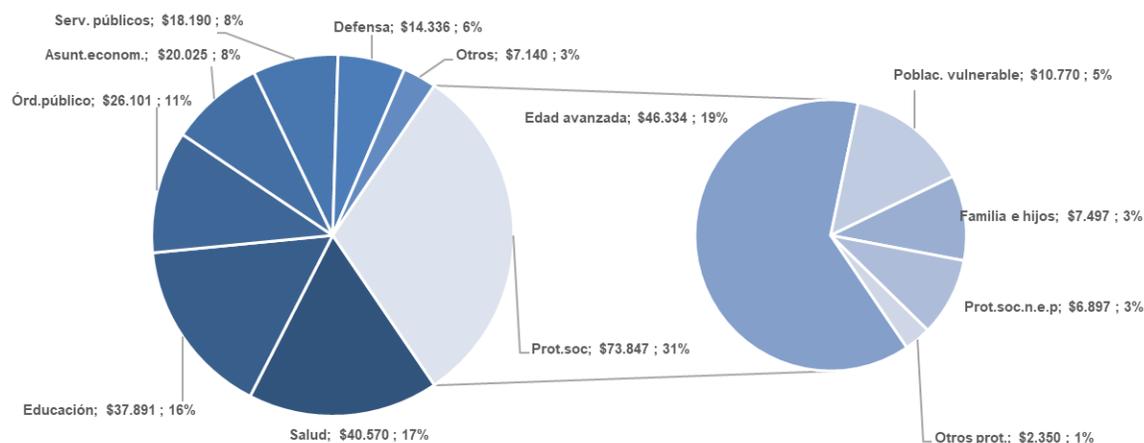
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2020	2021	Variación	Participación		Porcentaje	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)	2020 (6)	2021 (7)
Protección Social	70.215	73.847	5,2	32,2	31,0	6,9	6,5
Salud	37.808	40.570	7,3	17,3	17,0	3,7	3,6
Educación	36.880	37.891	2,7	16,9	15,9	3,6	3,3
Orden Público y Seguridad	20.850	26.101	25,2	9,6	11,0	2,1	2,3
Asuntos Económicos	18.498	20.025	8,3	8,5	8,4	1,8	1,8
Servicios Públicos Generales	14.956	18.190	21,6	6,9	7,6	1,5	1,6
Defensa	12.401	14.336	15,6	5,7	6,0	1,2	1,3
Vivienda y Servicios Comunitarios	3.874	4.401	13,6	1,8	1,8	0,4	0,4
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	1.832	1.888	3,1	0,8	0,8	0,2	0,2
Protección del Medio Ambiente	786	850	8,2	0,4	0,4	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	218.100	238.100	9,2	100,0	100,0	21,5	21,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Gráfico 3.1. Clasificación Funcional 2021

Miles de millones de pesos



Fuente: DGPPN - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Gráfico 3.1 observa que, la categoría funcional de protección social, concentra el 31% del presupuesto ajustado, es decir, \$73,8 billones, en que sobresale el monto de los recursos destinados a pensiones, \$46,3 billones, que representan el 19,5% del total del presupuesto ajustado. Por su lado, el gasto para salud ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con \$40,6 billones, 17% del presupuesto, y el de educación el tercero, con \$37,9 billones, 15,9% del presupuesto. Continúan, en su orden, la categoría de actividades de orden público y seguridad, que concentran los servicios de policía y protección ciudadana por \$26,1 billones, 11%; asuntos económicos, \$20 billones, 8,4%; servicios públicos generales por \$18,2 billones, 7,6% y las actividades y servicios de la defensa nacional, que reciben \$14,3 billones, 6% del presupuesto ajustado.

Al comparar el cuadro de las categorías funcionales con la clasificación por sector del presupuesto (Cuadro 3.2), se destaca la concentración del gasto en las entidades que lideran, como parte de su propia misión, el desarrollo de las funciones identificadas en el clasificador funcional. Así, los Ministerios de: Educación, Salud y Protección Social, Defensa y Trabajo, manejan recursos del orden de \$136,6 billones, el 57,4% de los recursos del PGN excluyendo el servicio de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de

Hacienda¹⁴ con \$22,1 billones (9,3%); Departamento Administrativo de la Prosperidad, con \$15 billones (6,3%); la Policía Nacional con \$11,4 billones (4,8%) y el Ministerio de Transporte con \$10,6 billones (4,5%).

Cuadro 3.2. Concentración del presupuesto por principales sectores 2021

Miles de millones de pesos

Sector	2020	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2020 (4)	2021 (5)
Educación	44.244	46.952	6,1	20,3	19,7
Salud y Protección Social	31.887	35.788	12,2	14,6	15,0
Trabajo	31.570	27.032	(14,4)	14,5	11,4
Defensa Nacional	23.566	26.849	13,9	10,8	11,3
Hacienda	17.270	22.140	28,2	7,9	9,3
Inclusión Social y Reconciliación	12.719	14.991	17,9	5,8	6,3
Policía Nacional	10.883	11.383	4,6	5,0	4,8
Transporte	8.260	10.644	28,9	3,8	4,5
Minas y Energía	4.550	5.800	27,5	2,1	2,4
Rama Judicial	4.781	5.186	8,5	2,2	2,2
Vivienda, Ciudad y Territorio	4.338	4.885	12,6	2,0	2,1
Fiscalía	3.995	4.421	10,6	1,8	1,9
Justicia y del Derecho	3.224	3.467	7,6	1,5	1,5
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1.622	2.310	42,4	0,7	1,0
Agricultura y Desarrollo Rural	1.916	1.768	(7,7)	0,9	0,7
Interior	1.659	1.746	5,3	0,8	0,7
Ministerio Público	1.539	1.534	(0,3)	0,7	0,6
Planeación	1.139	1.518	33,3	0,5	0,6
Relaciones Exteriores	1.017	1.170	15,1	0,5	0,5
Resto	7.921	8.514	7,5	3,6	3,6
TOTAL	218.100	238.100	9,2	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.3 Descripción de las categorías funcionales

En los siguientes párrafos se presenta una breve descripción de cada una de las categorías funcionales, los recursos apropiados y los principales programas por entidad de acuerdo a su misión.

3.3.1 Protección social

El gasto en Protección Social como función del Estado se caracteriza por incluir nueve grupos: i) Enfermedad e incapacidad; ii) Edad avanzada (pensiones); iii) Sobrevivientes (beneficios a sobrevivientes); iv) Familia e hijos; v) Desempleo; vi) Vivienda; vii) Población vulnerable; viii) Investigación y desarrollo relacionados con la protección social; ix) Protección social n.e.p.¹⁵

¹⁴ En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se incorporan los recursos para el Sistema General de Participaciones para propósito general, asignaciones especiales, atención integral para la primera infancia y FONPET (impuesto de timbre). Igualmente, se incluyen además los recursos para la implementación del acuerdo de paz, recursos para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y modernización del Estado todo lo cual explica su elevada participación.

¹⁵ No establecidos previamente.

Esta categoría recoge los servicios a la población socialmente vulnerable (personas con discapacidad, niños, tercera edad, víctimas del conflicto y desplazados, entre otros), la protección integral de las familias, el mantenimiento y estímulo de niños y adolescentes, la protección de desempleados y personas con escasez de recursos para adquirir una vivienda propia, el pago directo de mesadas pensionales y demás conceptos del sistema pensional. En el Cuadro 3.3 se presenta el detalle del gasto que brinda la protección a través de las pensiones, los subsidios a los hogares y la atención de la familia, la niñez, y la juventud a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia y programas del Gobierno para población vulnerable.

Cuadro 3.3 Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en protección social

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Edad avanzada	46.407	46.334	(0,2)	66,1	62,7
Población vulnerable	6.729	10.770	60,0	9,6	14,6
Familia e hijos	8.558	7.497	(12,4)	12,2	10,2
Protección social n.e.p.	6.534	6.897	5,5	9,3	9,3
Vivienda	1.786	2.044	14,5	2,5	2,8
Enfermedad e Incapacidad	201	306	52,2	0,3	0,4
TOTAL	70.215	73.847	5,2	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	32,2	31,0			
Porcentaje del PIB	6,9	6,5			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A continuación, se desagregarán los principales grupos que componen la clave funcional de protección social.

En primer lugar, en el componente de Edad Avanzada se programan recursos por \$46,3 billones. De esa cifra, \$42,5 billones se destinan al pago de pensiones; \$1,4 billones que generan ahorros de pensiones como el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), gastos asociados a nómina y el programa Subsidio al Aporte de Pensión (PSAP) del Fondo de Solidaridad por \$0,3 billones y \$1,5 billones son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan \$0,6 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de dos millones doscientas noventa y dos mil setecientos pensionados.

En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones por \$11,3 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por \$11 billones, las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM) por \$8,3 billones (sin incluir el SGP en que se le transfieren \$721,7 mm).

El Sector de defensa y policía participa principalmente en el grupo de Edad Avanzada, con \$10,4 billones, de los cuales \$2,3 billones corresponden al pago de pensiones (bonos pensionales, cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y subsidio de veteranos) y \$8 billones al reconocimiento de asignaciones de retiro.

El segundo grupo, el componente de “Población vulnerable” tiene asignados recursos por \$10,8 billones. Del total de los recursos de este grupo, \$6,1 billones se ejecutarán a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) principalmente para la implementación de las transferencias

monetarias condicionadas y de la administración del programa Colombia Mayor que beneficia a 1.703.573 adultos mayores en condición de indigencia. También se programan recursos en la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por \$2,1 billones que serán destinados principalmente a la indemnización administrativa y judicial de víctimas del conflicto armado, así como a la implementación de medidas de reparación individual y colectiva.

En ese orden, “Familia e hijos” tiene asignados recursos por valor de \$7,5 billones. De estos, \$6,8 billones se ejecutarán a través del ICBF especialmente en atención a la primera infancia y protección a los niños, niñas y adolescentes para el restablecimiento de sus derechos.

En otras asignaciones clasificadas como de protección social n.e.p, vivienda, enfermedad e incapacidad se apropian \$9,2 billones; dentro de los que se destacan recursos del SGP por \$1,9 billones y \$1,1 billones de aportes de la Nación para el pago de cesantías parciales de los docentes afiliados al FPSM¹⁶. Para subsidios de servicios públicos domiciliarios se asignaron recursos por valor de \$3,6 billones, de los cuales, \$2,9 billones son subsidios de energía para cerca de 12,5 millones de usuarios de los estratos 1, 2 y 3, cubriendo los 4 trimestres del año, incluyendo los que financia el Fondo de Energía Social (FOES) para las zonas subnormales, \$623,3 mm para subsidios de gas por red de 6 millones de usuarios de los estratos 1 y 2, \$61,5 mm para Gas Licuado de Petróleo (GLP) y \$55,5 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos para abastecer al departamento de Nariño.

Los subsidios por \$1,6 billones que se ejecutarán a través del Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), se destinarán \$1 billón para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Incluye \$828,8 mm para vivienda urbana y \$207,2 mm para vivienda rural) a través de los programas “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, y \$597,2 mm que se destinan al programa de cobertura a la tasa de créditos hipotecarios, para el cierre financiero de los programas de vivienda que se ejecutan.

En el Cuadro 3.4 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con la concentración en las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN).

¹⁶ Teniendo en cuenta el incremento de solicitudes de cesantías parciales por efecto del fallo proferido por el Consejo de Estado del 24 de octubre de 2019.

Cuadro 3.4 Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Ministerio del Trabajo	25.103	22.936	(8,6)	35,8	31,1
Ministerio Educación Nacional	10.596	11.868	12,0	15,1	16,1
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF	6.935	6.762	(2,5)	9,9	9,2
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	3.635	6.068	66,9	5,2	8,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.739	4.691	169,7	2,5	6,4
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	3.372	4.138	22,7	4,8	5,6
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	3.308	4.000	20,9	4,7	5,4
Ministerio de Minas y Energía	2.407	3.601	49,6	3,4	4,9
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	2.028	2.096	3,4	2,9	2,8
Fondo Nacional de Vivienda	1.556	1.633	4,9	2,2	2,2
Ministerio de Defensa Nacional	2.104	1.544	(26,6)	3,0	2,1
Ministerio de Salud y Protección Social	1.224	1.326	8,3	1,7	1,8
Policía Nacional	1.629	984	(39,6)	2,3	1,3
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	350	361	3,2	0,5	0,5
Fondo de Previsión Social del Congreso	296	306	3,3	0,4	0,4
Ministerio del Interior	207	285	38,0	0,3	0,4
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	253	268	5,9	0,4	0,4
Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres	206	214	3,8	0,3	0,3
UGPPP	194	201	3,7	0,3	0,3
Resto	3.074	566	(81,6)	4,4	0,8
TOTAL	70.215	73.847	5,2	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De los recursos del Ministerio del Trabajo, \$22,9 billones, se distribuirán principalmente así: pago de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) por \$11 billones (incluye pensiones CAJANAL, exfuncionarios Instituto de Seguro Social (ISS), las que pagaba CAPRECOM, entre otros), de la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) por \$11,4 billones, \$300 mm para pago de mesadas y otros gastos de protección social diferentes de los señalados anteriormente y \$188 mm para subsidio a aportes a la pensión de 168 mil beneficiarios en el Fondo de Solidaridad Pensional.

En el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se asignarán \$11,9 billones, así: \$9,4 billones, provenientes de los aportes de afiliados y patronales, se destinarán para pagar pensiones (\$8,3 billones) y cesantías (\$1,1 billones) de los docentes afiliados al FOMAG, más \$2,2 billones del SGP (\$721,7 mm para pensiones y \$1,5 billones para cesantías); Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las Universidades Públicas del orden nacional, \$389,5 mm.

En el ICBF, están previstos recursos por \$6,8 billones. El principal monto por \$4,4 billones se destinarán a la atención de la Primera Infancia para aproximadamente 1.761.000 niños de los cuales 1.412.000 están en educación inicial (cualificada). De igual manera se contempla allí el pago de salarios a 51.287 madres comunitarias.

También se destinan recursos para el programa de Protección por \$436,4 mm, con los cuales se llevarán a cabo acciones para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes cuando estos han sido vulnerados, amenazados o inobservados; estas acciones pueden ser, entre otras, adelantar procesos de adopción, atención a adolescentes para garantizar sus derechos de identidad, salud y educación. Igualmente se mantiene el ingreso de 5.234 madres sustitutas y tutoras.

En el DPS se presupuestan \$6,1 billones. Los recursos más representativos están programados en el proyecto de transferencias monetarias condicionadas por \$2,4 billones con los cuales se espera atender, inicialmente, el pago de 6 ciclos a las familias que actualmente están vinculadas al programa de Mas Familias en Acción que incluyen 776.814 familias desplazadas y 1.488.426 familias vulnerables; así mismo se tienen previstos los incentivos para 310.117 jóvenes dentro del programa Jóvenes en Acción. También se tienen previstos \$960 mm en el proyecto de Transferencias monetarias no condicionadas para la realización de 6 pagos de compensación de IVA. En el proyecto de Infraestructura social y hábitat se presupuestan \$565 mm con los cuales se espera continuar con los procesos de obras distribuidas en todo el territorio nacional. También se programan \$1,8 billones con los cuales se espera atender a 1.703.573 adultos mayores. Con el resto de recursos programados por \$375 mm se atienden los demás programas para víctimas, de enfoque diferencial, inclusión productiva, red unidos.

Para atender el gasto de protección social, el sector de Defensa y Policía programa en sus diferentes entidades recursos por valor de \$10,7 billones para atender a casi 292.000 personas (retiradas, pensionadas y beneficiarias) que han prestado sus servicios en los diferentes organismos, en especial en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional. En este sentido, se destinan a pensiones y asignaciones de retiro \$10,3 billones. Es importante mencionar que a finales del 2018 se profirió la sentencia 00543 que disminuyó los años de servicio activo para el retiro del personal de Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, lo que impacta en el número de retirados que ingresan a la nómina de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR).

Así mismo, se destinan \$221 mm para prestaciones sociales, cuyo objeto es cubrir los pagos que surgen de la afectación física y psicológica de los integrantes de la Fuerza Pública en desarrollo de su quehacer institucional. De otra parte, las Cajas de Retiro, para la atención de los diferentes procesos judiciales en los que son parte, estiman el pago de \$62,2 mm. Finalmente, como único operador de rutas sociales y de acuerdo al artículo 240 de la Ley 1753 de 2015, se destinan \$35 mm para subvencionar la tarifa de la población usuaria de SATENA S.A.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan \$4,7 billones, de los cuales \$1,8 billones se destinan a Edad Avanzada, correspondientes al FONPET por valor de \$1,5 billones provenientes del SGP y del impuesto de timbre, Propósito General del SGP y Asignaciones Especiales por \$135 mm, prestaciones sociales del sector salud \$123 mm, \$60 mm para la capitalización de Positiva Compañía de Seguros S.A. y \$13 mm otros conceptos de gasto incluidos el seguimiento, actualización de cálculos actuariales, diseño de administración financiera del pasivo pensional de las entidades territoriales, el pago de beneficiarios del San Juan de Dios y las contribuciones inherentes a la nómina; \$1,8 billones para Población Vulnerable, de los cuales \$1,3 billones, provienen de apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional, SGP- Propósito General por valor de \$340 mm, \$90 mm y \$40 mm respectivamente para compensar el impuesto predial unificado y sobre tasas legales de los Territorios Colectivos de Comunidades Negras y Resguardos Indígenas, respectivamente, y \$16 mm para protección de personas que se encuentran en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia, y 7mm para otros gastos de personal, para Familia e Hijos por \$505 mm, provenientes del SGP – Propósito General y Asignaciones Especiales; \$390 mm para Vivienda, de los cuales \$334 mm son para coberturas de tasas de interés para financiación de vivienda nueva, enmarcados en el propósito de la reactivación económica, \$50 mm corresponden a SGP- Propósito General y Asignaciones Especiales y \$6 mm del Fondo de Reserva de la Cartera Hipotecaria FRECH; y \$113 mm del concepto de Protección Social n.e.p., el cual contiene recursos del SGP de Propósito General y Municipios Ribereños del Río Magdalena por valor de \$65 mm y del Fondo de Compensación Interministerial por \$48 mm y 92mm que corresponden a atención de enfermedades e incapacidades.

Para subsidios en el Ministerio de Minas y Energía se asignaron recursos por valor de \$3,6 billones para subsidios de energía, gas y transporte de combustible. En FONVIVIENDA se presupuestan los subsidios por valor de \$1,6 billones para subsidios de vivienda urbana y rural.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por \$2,1 billones. De estos recursos, \$668,4 mm son para pago de la indemnización administrativa a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas; \$565,7 mm para la implementación de las medidas de reparación individual y colectiva para víctimas del conflicto armado que permitan realizar el acompañamiento a las víctimas y el seguimiento del acceso a las medidas de asistencia y reparación dispuestas por la normatividad vigente. El resto de recursos incluyen otros proyectos misionales entre los cuales se tiene como objetivo contribuir en la atención de la población en riesgo para prevenir su desplazamiento y de la población desplazada que ha solicitado atención humanitaria para resarcir sus derechos.

En el Ministerio de Salud y Protección Social se destinan recursos por \$1,3 billones, principalmente recursos del SGP por \$1,2 billones, para pensiones y cesantías de los trabajadores de hospitales públicos principalmente y \$85 mm prestaciones convencionales de pensionados de Puertos de Colombia, financiación de obligaciones laborales de las empresas sociales del estado liquidadas y mesadas pensionales de enfermos de lepra.

En el resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a \$2,2 billones. Entre las entidades se encuentran: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia (FPS), Fondo de Previsión Social del Congreso (FONPRECON), la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impeustos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN) y Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPPP) -pensiones, Superintendencia de Notariado y Registro, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Rama Judicial, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), donde se destacan \$128 mm corresponden a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), para desarrollar las acciones humanitarias de búsqueda y contribuir con el proceso de paz y para el resto de entidades cubre el pago de pensiones e incapacidades y Consulta Previa y \$285 mm para la atención de las minorías étnicas en el Ministerio del Interior, entre otras.

3.3.2 Educación

La educación es el más poderoso instrumento de igualdad social que nivela las oportunidades de las personas, abre puertas de progreso y mejora la calidad de la democracia.

Para la próxima vigencia, con los recursos asignados se continuarán desarrollando metas relacionadas con: i) la implementación de la Jornada Única que tiene como objetivo aumentar la calidad de la educación y el mejor aprovechamiento del tiempo libre, mitigando los riesgos a los que se encuentran expuestos los niños, niñas y adolescentes, teniendo como meta aumentar la cobertura de este programa en un 12%¹⁷, mediante formación complementaria basada en la creatividad, el arte, la ciencia, el deporte y la tecnología, beneficiando a más de un millón de niños, niñas y adolescentes, ii) el programa de Doble Titulación con el fin de facilitar el tránsito a la educación superior de los estudiantes de grado 11°, por medio de 126 programas de formación técnica, certificados por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), llegando a 31 departamentos, 952 municipios y más de 4.000 instituciones educativas del país, otorgando a los jóvenes la posibilidad de que se capaciten durante sus dos últimos años en el colegio en un programa técnico de la mano con el SENA. Se espera que en 2021 más de 169.000 jóvenes avancen en su doble titulación y tengan más

¹⁷ Línea base 12%, Meta del cuatrienio 24%, 21% a 2021.

oportunidades de conseguir empleo, iii) el programa de Generación E, a través de sus componentes de excelencia y equidad, permite que los jóvenes más vulnerables del país puedan acceder a educación superior de forma gratuita. Hoy ya son 110.801 estudiantes beneficiados con este programa, que representan un 34,6% de avance frente a la meta establecida para el cuatrienio, 320.000 estudiantes, iv) Cerrar las brechas¹⁸ existentes entre la educación rural y la urbana, prestando asistencia técnica a 96 entidades territoriales certificadas y entregando más de 120 sedes dotadas en zonas rurales, focalizando 2.250 sedes educativas de 277 municipios para ser fortalecidas con los textos y la formación docente en Modelos Educativos Flexibles, v) la construcción de nuevas aulas a través de los recursos que se canalizan por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, vi) créditos beca otorgados a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entre otras.

El servicio educativo atiende los niños y niñas menores de 5 años (primera infancia), niños, niñas y jóvenes en edad escolar, adultos, población rural, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales y personas en condiciones de vulnerabilidad (minorías poblacionales, víctimas, rural y analfabetos). Así mismo, destina recursos para el mejoramiento, mantenimiento, dotación y construcción de instituciones educativas; la contratación del servicio educativo en aquellas zonas donde la oferta oficial es insuficiente; la aplicación de modelos flexibles que permiten ampliar la oferta educativa a poblaciones con características heterogéneas; programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar, tales como alimentación escolar, transporte escolar, subsidios educativos para población SISBEN 1 y 2, y la gratuidad educativa.

El sector educativo seguirá avanzando en la ampliación de coberturas con calidad en todos los niveles educativos. En particular, buscará un aumento sustancial de cobertura en educación media y cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales. Se continuará con el desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura Educativa mediante el cual se logrará adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y dar continuidad a la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales.

Se destinan recursos importantes para la ampliación de la cobertura en educación superior provenientes, entre otros, del impuesto sobre la renta y de estampilla pro Universidad Nacional y demás universidades públicas, ampliando la capacidad de creación de nuevos cupos en 2021 e incrementando la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasará del 37,5% en 2010 a 58,2% en 2021, es decir un aumento de más de 20 puntos porcentuales). Se avanzará en el cumplimiento de los Acuerdos con las Instituciones de Educación Superior Públicas con el fin de fortalecer la calidad de la educación superior pública.

En el [Cuadro 3.5](#) se presenta el detalle del gasto en educación, de acuerdo con su clasificación funcional. Se destacan los recursos destinados a la educación preescolar, básica y media que son el 64,3% del total presupuestado, que se financia con los recursos del SGP para educación. También son importantes las asignaciones para la educación superior que financian a las instituciones de educación superior públicas, las cuales representan el 17,1% del total de recursos asignados. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 11,3%.

¹⁸ Brecha de cobertura neta entre zona rural y urbana en educación preescolar, básica y media, de 9% en 2018 a 7,9% en 2021.

Cuadro 3.5 Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en educación

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Educación preescolar y primaria	12.498	13.069	4,6	33,9	34,5
Educación secundaria	10.792	11.291	4,6	29,3	29,8
Educación superior	6.318	6.488	2,7	17,1	17,1
Educación no atribuible a ningún nivel	4.560	4.273	(6,3)	12,4	11,3
Servicios auxiliares de la educación	1.575	1.684	6,9	4,3	4,4
Educación n.e.p.	907	895	(1,3)	2,5	2,4
Investigación y desarrollo relacionados con la educación	101	126	25,8	0,3	0,3
Educación postsecundaria no superior	130	64	(50,9)	0,4	0,2
TOTAL	36.880	37.891	2,7	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	16,9	15,9			
Porcentaje del PIB	3,6	3,3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Por entidades, el 82,4% de los recursos asignados se concentra en el MEN; 9,7% en el SENA; 3,2% en la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, 2,1% en el MHCP, correspondiente a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales – Programa de Alimentación Escolar, así como los recursos provenientes del apoyo a proyectos de inversión nacional para contratación y prestación de servicios educativos; 0,9% en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); 0,6% en el Ministerio de Salud y Protección Social, y el restante 1,1% se distribuye entre otras entidades, como se observa en el Cuadro 3.6.

Cuadro 3.6 Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Ministerio Educación Nacional	31.150	31.209	0,2	84,5	82,4
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	3.855	3.693	(4,2)	10,5	9,7
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar	0	1.208	N/A	0,0	3,2
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	708	790	11,6	1,9	2,1
Escuela Superior de Administración Pública -ESAP	387	329	(14,9)	1,0	0,9
Ministerio de Salud y Protección Social	122	221	80,9	0,3	0,6
Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación	150	113	(24,4)	0,4	0,3
Computadores para Educar -CPE	33	104	215,7	0,1	0,3
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	32	36	13,1	0,1	0,1
Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	32	34	5,1	0,1	0,1
Resto	412	153	(62,8)	1,1	0,4
TOTAL	36.880	37.891	2,7	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el MEN y sus entidades adscritas se presupuestan \$31,2 billones que se clasifican así: 1) \$24,2 billones del SGP para financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para atender una matrícula aproximada de 7,9 millones de estudiantes que incluye niños y jóvenes en edad escolar, adultos, población rural, grupos étnicos, personas en condición de discapacidad, con capacidades excepcionales y a personas con condiciones de vulnerabilidad (población desplazada, rural y analfabeta), en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011; 2) \$4,5 billones que se asignarán para la formación técnica, tecnológica y universitaria, los cuales garantizan la prestación del servicio en condiciones de calidad, para más

de un millón de estudiantes de pregrado y posgrado y para fortalecer la infraestructura física y tecnológica de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP), de los cuales \$784 mm corresponden al cumplimiento de los Acuerdos con las IESP (\$434 mm en funcionamiento y \$350 mm en inversión), 3) \$2,3 billones en inversión correspondientes a: i) \$389,3 mm para infraestructura educativa del sector; ii) \$1,6 billones está destinado a financiar los créditos educativos a través del ICETEX, que incluyen también las cohortes del Programa Ser Pilo Paga y Generación E, iii) \$291,4 mm para proyectos relacionados con calidad de la educación inicial, básica y media (\$244,4 mm) y superior (\$47 mm), y iv) \$34,9 mm para el resto de proyectos de inversión del MEN, y 4) \$200 mm para atender los gastos de funcionamiento y proyectos de inversión de las entidades adscritas al sector.

Los recursos del SGP permitirán adicionalmente financiar los compromisos asumidos con Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) relacionados con la nivelación salarial para los docentes; el reconocimiento de 1,5 puntos porcentuales adicionales (Acuerdo FECODE 2019¹⁹) respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de los trabajadores estatales (estimado en \$340,6 mm), y una bonificación pedagógica que a partir de 2020 corresponde al 15% de la asignación básica mensual (estimado en \$212 mm). Así mismo, se garantizará la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

En el SENA se incluyen \$3,7 billones con el fin de atender: i) 7.034.066 aprendices en Formación Profesional Integral Titulada y Complementaria, de los cuales 480.991 son de educación superior, 832.163 corresponden a aprendices de la formación técnica laboral y otros, y 5.720.912 en formación complementaria; ii) 414.780 aprendices pertenecientes a población en condición de vulnerabilidad (incluye víctimas); iii) 3.924.117 de aprendices en formación virtual (incluye bilingüismo); iv) 170.900 Aprendices en el Programa SENA Emprende Rural (SER).

En la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar²⁰ se incluyen \$1,2 billones para cofinanciar la implementación del Programa de Alimentación Escolar en todo el país a través de las 96 Entidades Territoriales Certificadas en Educación (\$1,1 billones en inversión), y dar cumplimiento a lo señalado en el CONPES 151 de 2012 y en el artículo 145 de la Ley 1530 de 2012 (\$145,9 mm en funcionamiento). A diciembre de 2019, el PAE llegó a 5.605.793²¹ estudiantes, presentando una variación promedio año a año de 700 mil nuevos beneficiados.

En el MHCP se incluyen \$790 mm correspondientes a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales (\$758 mm) y apoyo a fortalecimiento universidades públicas para funcionamiento (\$30 mm) y otros gastos de personal (\$2 mm).

Dentro de esta clasificación también se incluyen: i) la ESAP con \$329 mm para el desarrollo de sus distintos programas de educación superior y complementarios, ii) el Ministerio de Salud y Protección Social con \$221 mm se destinan principalmente para la financiación del Sistema de Residencias Médicas dispuesto en la Ley 1917 de 2018 (\$165 mm) y como componente de primera etapa de educación superior participación SGP en Salud (\$56 mm), y iii) el resto de entidades aporta a la función de educación \$440 mm, dentro de las cuales se encuentran el Sector de Defensa y Policía, que a través de sus entidades destinan un presupuesto de \$24,3

¹⁹ Acuerdo FECODE 2019: 1% en 2020, 1,5% en 2021 y 2,5% puntos adicionales en 2022.

²⁰ Creada con el artículo 189 de la Ley 1955 de 2019, con el objetivo de fortalecer e impulsar la estrategia contra la deserción escolar y la protección de las trayectorias educativas completas de los niños, niñas y adolescentes, y promover la transparencia en la contratación, la eficiencia en la financiación y la ampliación de la cobertura para garantizar la continuidad, calidad e inocuidad de la alimentación escolar.

²¹ Meta del cuatrienio: 7 millones de niños, niñas y adolescentes.

mm para el apoyo a los sistemas de educación y gestión del talento humano de la fuerza pública a nivel nacional, el fortalecimiento de la calidad educativa de las instituciones de educación superior y sus programas en la Fuerza Aérea, el mejoramiento política educativa de la Policía Nacional y la atención del Convenio con el ICETEX.

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los MEN, SENA, Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, MHCP, ESAP, y Ministerio de Salud y Protección Social se concentra el 98,8% del gasto en Educación (Cuadro 3.6).

3.3.3 Salud

La atención en salud es un servicio público a cargo del Estado, que busca garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud y de saneamiento; establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por parte de entidades privadas; ejercer su vigilancia y control y establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares en materia de salud, así como determinar los aportes a su cargo.

El gasto en Salud como función del Estado se caracteriza por incluir seis objetivos: i) Productos útiles y equipos médicos; ii) Servicios para pacientes externos; iii) Servicios hospitalarios; iv) Servicios de salud pública; v) Investigación y desarrollo relacionados con la salud; vi) Salud n.e.p.

En el PGN se incorporan recursos para (i) financiar los aportes patronales para salud de los empleados públicos de las entidades que hacen parte del presupuesto, afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); (ii) financiar la afiliación de la población pobre al Régimen Subsidiado (subsidio a la demanda); (iii) financiar la prestación de servicios de salud a la población pobre no amparada por el régimen subsidiado, a través de los hospitales públicos (subsidios de oferta); (iv) atender a las víctimas de eventos catastróficos y víctimas de accidentes de tránsito (v) atender los planes y programas de salud pública, orientados a la promoción y prevención de la salud y los planes de inmunización de la población, especialmente infantil y (vi) financiar la investigación en salud, la inspección y vigilancia y los subsidios a los enfermos de Hansen, entre otros.

Cuadro 3.7 Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en salud

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2020 (4)	2021 (5)
Salud n.e.p.	24.350	25.924	6,5	64,4	63,9
Servicios Hospitalarios	11.262	12.781	13,5	29,8	31,5
Servicios de salud pública	1.864	1.458	(21,8)	4,9	3,6
Servicios para pacientes externos	326	366	12,3	0,9	0,9
Resto	6	40	582,3	0,0	0,1
TOTAL	37.808	40.570	7,3	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	17,3	17,0			
Porcentaje del PIB	3,7	3,6			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La mayor concentración del gasto en salud, un 63,9% se destina a la prestación de servicios de salud n.e.p, y a gastos destinados a servicios hospitalarios con un 31,5% de participación. Del total del gasto funcional en salud por \$40,6 billones se destacan: \$22 billones para financiar el aseguramiento en salud en el Ministerio de Salud y Protección Social; \$10,5 billones a través del SGP (de los cuales \$9,9 billones en el Ministerio de Salud y Protección Social, \$511 mm en el MEN y \$160 mm en el Ministerio de Hacienda); \$1 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el SGSSS.

De otra parte, el Sector Defensa y Policía se destinan \$4,1 billones para la prestación de servicios de salud y servicios hospitalarios generales, principalmente en el Ministerio de Defensa - Salud, la Policía Nacional - Salud, las Cajas de Sueldos de los Retirados y el Hospital Militar Central (HOMIC), con el fin atender aproximadamente un millón trescientos veintiún mil usuarios, entre cotizantes, no cotizantes y beneficiarios; \$548 mm son gastos asociados a nómina de las entidades de PGN, entre las que se incluyen contribuciones inherentes a nómina; \$1,9 billones del MEN para atender a los docentes afiliados y sus beneficiarios del FOMAG, \$409 mm del Ministerio de Salud para vacunas y apoyo a programas de desarrollo de la salud, \$215 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN y \$247 mm para implementación del sistema integral de salud en el sistema penitenciario y \$113,6 mm para transferir a las Empresas Sociales del Estado (ESE) que son a su vez Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) adscritas al Ministerio de Salud (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8. Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Ministerio de Salud y Protección Social	29.240	32.857	12,4	77,3	81,0
Ministerio de Educación Nacional	2.328	2.492	7,0	6,2	6,1
Policía Nacional	1.583	1.639	3,6	4,2	4,0
Ministerio de Defensa Nacional	1.621	1.435	(11,5)	4,3	3,5
Hospital Militar	384	438	14,2	1,0	1,1
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	243	297	22,1	0,6	0,7
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	236	285	20,7	0,6	0,7
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	241	247	2,4	0,6	0,6
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	209	229	9,9	0,6	0,6
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	177	206	15,9	0,5	0,5
Superintendencia Nacional de Salud	156	179	15,1	0,4	0,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	278	163	(41,1)	0,7	0,4
Instituto Nacional de salud - INS	57	77	34,1	0,2	0,2
Resto	1.055	26	(97,6)	2,8	0,1
TOTAL	37.808	40.570	7,3	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación (FOMAG), entidades del Sector Defensa y Policía, se concentra el 97,2% del gasto en Salud (Cuadro 3.8).

En el Ministerio de Salud y Protección Social, se apropian \$32,9 billones, de los cuales \$9,9 billones son transferencias del SGP; \$22 billones para aseguramiento en salud que incluyen \$240 mm para cofinanciación coberturas en salud, \$348 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros \$615 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio, unidades ejecutoras y transferencia a las EICE adscritas y vinculadas.

En el MEN se encuentran \$2,5 billones, de los cuales \$2,4 billones atienden la salud de 840.176 personas: 462.974 cotizantes²², 377.000 beneficiarios²³ y 202 Unidades de Pago por Capitalización (UPC) adicional²⁴, a través del FOMAG (\$1,9 billones provienen de los aportes patronales financiados con aportes Nación y de afiliados, y \$511,1 mm del aporte patronal financiado con recursos del SGP), y \$54 mm corresponden a los aportes patronales de salud de las entidades adscritas al sector educación.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el HOMIC y las Cajas de Retiro se suman apropiaciones por \$4,1 billones, las que se destinan a la prestación de los servicios de salud del personal activo, retirado y pensionado de la Fuerza Pública, y sus beneficiarios; para lo cual las principales entidades a saber, son Sanidad Militar, Sanidad Policía y HOMIC, quienes aportan recursos que tienen por objeto: adquisición de bienes, servicios, materiales y suministros para la atención y prestación del servicio del sistema de salud de la fuerza pública; el pago de los aportes previsión social servicios médicos, así como el pago de servicios al HOMIC y la financiación de beneficiarios del régimen subsidiado en salud (art 10 Ley 1122/17); la ampliación de la capacidad de la infraestructura y dotación del HOMIC; el fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud de los establecimientos de Sanidad Militar, fortalecimiento de las instalaciones de salud de la Policía Nacional y la implementación de sistemas de información para el Subsistema de salud de las Fuerzas Militares.

En el MHCP se apropian \$163 mm, de los cuales \$160 mm son del SGP, \$2 mm otros gastos de personal y \$1 mm del fortalecimiento del seguimiento y evaluación financiera y fiscal del SGSSS y del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL). Así mismo, se incluye la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), recursos para financiar el Fondo de Salud para la población privada de la libertad (PPL), por \$247 mm y el FPS para la atención de pensionados y sus beneficiarios por \$229 mm.

3.3.4 Actividades y servicios de la defensa nacional

La función legal del Estado en materia de defensa nacional está consagrada en la Constitución Política, donde se establece como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional.

Funcionalmente esta actividad se refiere a acciones inherentes a defensa nacional, al mantenimiento del orden público nacional en las fronteras, costas y espacio aéreo; es por ello que ésta función es atendida fundamentalmente por las Fuerzas Militares, constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Esta categoría incluye la administración de asuntos y servicios de la defensa militar, la administración de asuntos y servicios de la defensa civil, la investigación y desarrollo relacionado con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes, programas y presupuestos generales relacionados con la defensa. En mayor detalle, cubre lo relacionado con la administración o funcionamiento general, la adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios para la defensa y seguridad del país, programas dirigidos a mejorar la movilidad, inteligencia, pie de fuerza y capacidades estratégicas de las Fuerzas Armadas de Colombia. En general, cubre el desarrollo efectivo de las operaciones direccionadas a reforzar y garantizar el la soberanía y la seguridad del estado colombiano en su territorio.

²² Docentes pensionados, sustitutos pensionales.

²³ Hijos, cónyuges y padres.

²⁴ Padres por los cuales el docente paga.

En el Cuadro 3.9 se presenta la información sobre esta clave funcional de acuerdo con los grupos funcionales que participan en el desarrollo de las actividades respectivas de las actividades y servicios de defensa nacional. Es así, que el grupo de Defensa Militar tiene una participación del 95,5% (\$13,7 billones), recursos dirigidos a la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar y aire, de la ingeniería transportes, comunicaciones, información y personal. En segundo renglón, se encuentran los gastos de defensa n.e.p, destinando para ello el 4,2%, equivalentes a \$603 mm y finalmente se presenta la defensa civil y la investigación y desarrollo relacionado con la defensa, con el 0,3%, \$36 mm, a fin de cubrir la administración de asuntos y servicios de la defensa civil, así como la formación de planes para imprevistos, y la gestión y apoyo de las fuerzas de defensa civiles.

Cuadro 3.9. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en Defensa

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	21/20	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Defensa militar	11.527	13.697	18,8	92,9	95,5
Defensa n.e.p.	845	603	(28,7)	6,8	4,2
Defensa civil	28	35	22,6	0,2	0,2
Investigación y desarrollo relacionados con la defensa	1	1	0,0	0,0	0,0
TOTAL	12.401	14.336	15,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	5,7	6,0			
Porcentaje del PIB	1,2	1,3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El proyecto de presupuesto 2021 incluye recursos el fortalecimiento de las capacidades de control territorial, inteligencia, contrainteligencia y ciberseguridad, así como para aunar esfuerzos para la implementación de prácticas que les permitan a las fuerzas militares ser eficientes, transparentes y sostenibles en los procesos de desarticulación de los grupos armados organizados, la disrupción del delito y el desmantelamiento de las economías ilícitas.

Es así que con el presupuesto asignado se continuará con el mantenimiento y fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas que permitan el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022) y la Política de Defensa y Seguridad. En particular se mantendrá el pie de fuerza actual, serán cubiertas las necesidades de alistamiento de equipos y material de guerra, dotación de tropas, armamento, infraestructura estratégica y de apoyo, y los diferentes componentes que permiten un desarrollo adecuado en el lanzamiento de operaciones militares

Cuadro 3.10 Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación porcentual	Participación Porcentual	
	Ley	Proyecto	21/20	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Ministerio de Defensa Nacional	11.190	12.671	13,2	90,2	88,4
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	501	1.070	113,6	4,0	7,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	602	454	(24,6)	4,9	3,2
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	81	105	30,8	0,6	0,7
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	28	35	24,3	0,2	0,2
TOTAL	12.401	14.336	15,6	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Cuadro 3.10 se presenta la participación de las entidades ejecutoras del gasto. En primer lugar, se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional, quien lidera esta función, con \$12,7 billones, 88,4%, recursos que se destinan a cubrir el funcionamiento y diferentes proyectos de inversión de las Fuerzas Militares, la Gestión General, el Comando General y la Dirección General Marítima (DIMAR). Es así que se llevarán a cabo la operación y los mantenimientos que garanticen los niveles básicos de alistamiento de los equipos mayores, los mantenimientos preventivos y correctivos de la infraestructura de las unidades, la adquisición de repuestos e insumos operacionales, materiales y suministros, el mantenimiento del stock básico de armamento y munición, el desarrollo de actividades de inteligencia, comunicaciones y soporte tecnológico y movilidad. Por último, se dará continuidad a la ejecución de la Etapa A de la Fase I del Proyecto Fortaleza, el cual tiene por objeto la construcción de la nueva sede del Ministerio de Defensa Nacional, en el marco de lo establecido en el CONPES 3936 de 2018.

En segundo lugar, se encuentra con el 7,5% la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (\$1,1 billones), quien tiene por objeto ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimiento de bienes y servicios requeridos para atender las necesidades en dicha materia de las Fuerzas Militares.

En relación con los recursos previstos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$454 mm, estos corresponden a otros gastos de personal, la provisión del incremento salarial de la vigencia 2021 de entidades del sector.

El Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), con \$105,4 mm, orientará la toma de decisiones estratégicas del Estado a partir de la anticipación de oportunidades, riesgos y amenazas, que impactan la seguridad nacional, la competitividad y desarrollo del país, de acuerdo con los intereses nacionales, desde una perspectiva civil. Para ello, desarrollara actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia, y la ejecución de proyectos de inversión destinada a fortalecer su infraestructura física y tecnológica.

Y finalmente se encuentra la Defensa Civil Colombiana, con \$35 mm, recursos que destinan para su normal funcionamiento, la atención de la población a través del Fondo Nacional de Emergencias, el fortalecimiento de su infraestructura operativa a nivel nacional y el fortalecimiento de los servicios de la Defensa Civil Colombiana en Mocoa.

3.3.5 Actividades de orden público y seguridad

La función legal del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana está consagrada en la Constitución Política, que garantiza el ejercicio de los derechos allí establecidos, en aras de velar por mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz.

Esta categoría incluye los servicios de policía, servicios de protección contra incendios, tribunales de justicia, administración y gestión de establecimientos de reclusión, investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad y, finalmente, orden público y seguridad n.e.p. En el Cuadro 3.11 se presenta la información sobre esta clave funcional de acuerdo con los grupos funcionales que participan en las actividades de orden público y seguridad.

Cuadro 3.11 Presupuesto 2021 – detalle del gasto en orden público y seguridad

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2020 (4)	2021 (5)
Tribunales de justicia	9.131	11.993	31,3	43,8	45,9
Servicios de policía	8.180	10.069	23,1	39,2	38,6
Servicios penitenciarios	2.098	2.526	20,4	10,1	9,7
Orden público y seguridad n.e.p.	1.369	1.451	6,0	6,6	5,6
Servicios de protección contra incendios	64	56	(11,5)	0,3	0,2
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y seguridad	9	7	(24,3)	0,0	0,0
TOTAL	20.850	26.101	25,2	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	9,6	11,0			
Porcentaje del PIB	2,1	2,3			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Dentro de esta categoría funcional se encuentran, en primer lugar, con una participación del 45,9% (\$12 billones) los Tribunales de justicia, que corresponde a la administración, gestión o apoyo de los tribunales de justicia civil y penal del sistema judicial. Así como el ejercicio del Control Público y Defensoría, Política de Drogas y finalmente la implementación de la Justicia Transicional con la Jurisdicción Especial para la Paz.

La segunda participación más alta, con 38,6%% (10,1 billones), es la relacionada con los servicios de policía, que corresponden a la función constitucional de mantener las condiciones necesarias de orden público para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, asegurando la convivencia en un ambiente de paz y tranquilidad.

Siendo también representativo los recursos para la administración y la gestión de establecimientos penitenciarios y carcelarios destinados a la detención y rehabilitación de la población privada de la libertad (PPL) a cargo del INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), con el 9,7% (\$2,5 billones). Por último, se encuentra los recursos destinados al mantenimiento de los establecimientos de reclusión a nivel nacional, la construcción, ampliación de la infraestructura para la generación de cupos, la alimentación para los internos y el gasto de los proyectos productivos, así como el pago de fallos judiciales.

Con \$1,4 billones (5,6%) en el grupo de orden público n.e.p. y seguridad, tenemos la Unidad Nacional de Protección con \$996,6 mm para la protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad. Se encuentra el Ministerio del Interior con \$256,4 mm para fortalecer los roles del Estado y el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio, promoviendo la Seguridad en el territorio nacional, Plan Nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes, las actividades de seguridad y convivencia ciudadana para atender las solicitudes de apoyo financiero y logístico de los entes territoriales para el fortalecimiento de la capacidad de la infraestructura física y tecnológica como la instalación de sistemas de video vigilancia y ampliación de los mismos, para Centros de Integración Ciudadana (CIC), Centros Administrativos Municipales (CAM), así como el fortalecimiento de los sistemas integrados de emergencia y seguridad a nivel nacional. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con \$135 mm para la implementación y evaluación de la política del Estado dirigida a la Reintegración social y económica de las personas o grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen voluntariamente, de manera individual o colectiva.

En el grupo de servicios de protección contra incendio se encuentra la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia con \$47,4 mm con una cobertura del orden nacional, esto es, prestar sus servicios a 777 cuerpos de Bomberos voluntarios, 43 bomberos aeronáuticos, 25 oficiales del País y 15.000 unidades activas.

A continuación, se presenta la concentración, por entidad, de las asignaciones presupuestadas para el desarrollo de las actividades a que se refiere esta clave funcional (Cuadro 3.12).

Cuadro 3.12 Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad – 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Policía Nacional	7.550	8.718	15,5	36,2	33,4
Rama Judicial	3.901	5.168	32,5	18,7	19,8
Fiscalía General de la Nación	2.798	4.086	46,0	13,4	15,7
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC	1.084	1.452	33,9	5,2	5,6
Ministerio de Hacienda	854	1.056	23,6	4,1	4,0
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC	957	1.043	9,1	4,6	4,0
Unidad Nacional de Protección	914	997	9,1	4,4	3,8
Procuraduría General de la Nación	796	889	11,6	3,8	3,4
Fonpolicía	253	701	176,9	1,2	2,7
Defensoría del Pueblo	543	639	17,7	2,6	2,4
Jurisdicción Especial para la Paz	277	329	19,0	1,3	1,3
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	199	269	35,1	1,0	1,0
Ministerio del Interior	274	257	(6,4)	1,3	1,0
Resto	449	497	10,8	2,2	1,9
TOTAL	20.850	26.101	25,2	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el presupuesto 2021, con \$8,7 billones, la Policía Nacional continua sus esfuerzos por mantener las condiciones óptimas para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, asegurando la sana convivencia de los habitantes del país.

Actualmente, el Gobierno Nacional tiene el reto reducir la tasa de homicidios, para lo cual la Policía Nacional debe continuar ejerciendo el control de establecimientos de venta y consumo de bebidas embriagantes, restringir y realizar control sobre el porte de armas a nivel nacional y continuar con la aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Lo anterior buscando impactar los delitos que afectan la integridad ciudadana, así como fortalecer las capacidades de la Policía Nacional.

Con la identificación de áreas prioritarias se continúa con la implementación del plan de choque “*El que la hace, la paga*” de la Policía Nacional y el “*Plan Estratégico Institucional Colombia Bicentenario: Seguridad con legalidad*”, que buscan irrumpir el crimen, impactar decisivamente los delitos que afectan la seguridad ciudadana, así como fortalecer las capacidades de la institución.

El Plan Estratégico desarrolla el Sistema de Prevención Convivencia y Seguridad Ciudadana, que integra 14 estrategias operativas y el despliegue del Servicio de Policía. De estas estrategias se priorizó frente al hurto la Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (EICOS), así como la Estrategia contra el hurto a celulares (ESHUC). Estas estrategias contienen objetivos específicos que, de forma integral, diferenciada, priorizada y focalizada en el territorio, buscan la reducción del hurto actuando articuladamente con las demás instituciones.

Para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan \$9,3 billones para la administración de justicia. Considerando el fortalecimiento de la implementación de las oralidades en los procedimientos penal, laboral y civil y para implementar las nuevas funciones como la doble instancia y financiar la estructura orgánica definida en el Decreto 898 del 29 de mayo de 2017 de la Fiscalía General de la Nación. Incluyen recursos por \$422 mm, para el cumplimiento de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 02 de septiembre de 2019, emitida dentro del proceso No 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-2018), para el reconocimiento de la prima de servicios de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, que estableció la prima de servicios. Es importante mencionar que a diferencia de la vigencia 2020, para la vigencia 2021 se incluye \$1,8 billones de contribuciones inherentes a la nómina. Adicionalmente, se programan recursos para infraestructura informática y tecnología.

En la Rama Judicial se apropian \$5,2 billones, destinados a sufragar gastos para el funcionamiento de las Altas Cortes, Tribunales y Juzgados, ley de víctimas, para extinción de dominio y garantía en la legalidad de las sanciones penales, entre otros.

En la Fiscalía General de la Nación se apropian \$4,1 billones para apoyar las investigaciones de las acciones penales y de política criminal, drogas ilícitas y demás relacionadas con la asistencia y reparación integral a las víctimas, seguridad ciudadana, desmovilizados, grupos armados organizados al margen de la ley y delitos contra el medio ambiente, extinción de dominio, entre otros, para prevenir, investigar y sancionar las conductas dirigidas a amenazar la paz y la convivencia ciudadana.

Para la vigencia 2021 se destinan recursos en el INPEC y en la USPEC por \$2,5 billones para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelarios a nivel Nacional.

En el presupuesto del MHCP se apropian recursos por \$1,1 billones, se tienen \$923 mm para la provisión de incremento salarial para las entidades de los sectores de orden público y seguridad ciudadana, \$101 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP, \$28 mm correspondientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) y \$3 mm para la atención de procesos judiciales y reclamaciones administrativas del extinto DAS y su Fondo Rotatorio.

En la Unidad Nacional de Protección (UNP) se incluyen recursos del orden de \$997 mm, los cuales permitirán articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, con el fin de promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo, actividad para atender las órdenes de trabajo como respuesta a las solicitudes de protección que se presentan en más de mil municipios del país. Para esta labor, la UNP cuenta con cerca de 6.749 hombres y casi 3.592 vehículos y 5.734 chalecos. Como consecuencia del posconflicto, se incluyen medidas para dar cumplimiento al punto 3.4.7.4.3 del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera para antiguos miembros de las FARC-EP.

Los recursos del Fondo Rotatorio de la Policía, \$701 mm (2,7%), se destinan para apoyar el abastecimiento y suministro de bienes y servicios, y en la construcción de obras que requiere la Policía Nacional para ejercer sus funciones.

En la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se apropian \$329,5 mm, para su funcionamiento en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, introducido en el punto 5 (Sub

Punto 5.1.2) del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado por el Gobierno Nacional y FARC-EP en noviembre de 2016.

En el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se apropian \$269,2 mm, para prestar auxilio y soporte técnico científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional, en lo concerniente a medicina legal y las ciencias forenses. Adicionalmente ofrece servicios en el área de patología forense, valoraciones médico-legales en clínica y odontología forense, evaluación psiquiátrica y psicológica, búsqueda de personas desaparecidas, investigación científica, así como en los laboratorios de genética, Balística, Estupefacientes, Biología, Evidencia Traza, Toxicología y organismos de inspección de Lofoscopia, Documentología, Física y Antropología.

En el presupuesto del Ministerio del Interior, se apropian \$257 mm, para la financiación o cofinanciación de proyectos o programas, entre las que se consideran aquellos proyectos cuya ejecución tienda a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana, preservar el orden público, el fortalecimiento de la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, generando escenarios en los cuales se puedan desarrollar actividades lúdicas, pedagógicas, de integración social y ciudadana, para la prevención de la violencia y el delito, a partir de espacios integrales que faciliten el desarrollo de la convivencia dentro de la comunidad y desarrollar proyectos de infraestructura para la implementación del programa SACUDETE.

Los recursos programados en la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo ascienden a la suma de \$1,5 billones. De estos, \$889 mm se encuentran programados en la Procuraduría (que incluye el Instituto de Estudios del Ministerio Público) con los cuales se atenderá el funcionamiento de este Órgano de Control e incluye su fortalecimiento institucional para el ejercicio del control público. Los restantes \$639 mm se presupuestan en la Defensoría, con los cuales se atenderá el normal funcionamiento de la entidad y se realizará la función misional de Defensoría Pública con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos que incluye el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

3.3.6 Servicios públicos generales

En el Cuadro 3.13 se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 61,4% de los recursos se destinan a los asuntos financieros y fiscales, 20,2% a transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, 16,2% a servicios generales y servicios públicos generales n.e.p., y el 2,2% restante corresponde la ayuda económica prestada a través de organismos internacionales.

Cuadro 3.13 Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en servicios públicos generales

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Participación Porcentual	
	Ley (1)	Proyecto (2)		2020 (4)	2021 (5)
Órganos Ejecutivos y Legislativos, Asuntos Financieros y Fiscales, Asuntos Exteriores	9.072	11.173	23,2	60,7	61,4
Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de Gobierno	3.302	3.666	11,0	22,1	20,2
Servicios Generales	1.515	1.801	18,9	10,1	9,9
Servicios Públicos Generales n.e.p.	583	1.148	96,9	3,9	6,3
Ayuda Económica Exterior	245	402	64,2	1,6	2,2
Investigación Básica	240	0	(100,0)	1,6	0,0
TOTAL	14.956	18.190	21,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	6,9	7,6			
Porcentaje del PIB	1,5	1,6			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Cuadro 3.14. contiene la participación de las entidades del PGN que explican esta clave funcional. Sobresalen los recursos incluidos en el MHCP por \$8,3 billones; que corresponden a Asuntos Financieros y Fiscales \$6 billones, entre en los cuales se destacan \$2,9 billones en otras transferencias, recursos destinados al cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y provisión de recursos para imprevistos que se presenten en el transcurso de la vigencia, \$2,3 billones para apoyo a proyectos de inversión nacional, \$419 mm del FOFI, \$ 112 mm para el cubrimiento del riesgo del deslizamiento del salario mínimo, \$130 mm para gastos relacionados con salarios y contribuciones de nómina, \$58 mm adquisiciones de bienes y servicios, \$37 mm para el proyecto de apoyo Plan Todos Somos Pazcífico, \$27 mm para fallos judiciales, decisiones cuasijudiciales y soluciones amistosas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, \$27 mm transferencia a Coljuegos; en las Tránsferencias de Carácter General entre Diferentes Niveles de Gobierno por \$2,2 billones, de los cuales \$1,8 billones son recursos del SGP – Propósito General, \$109 mm de la cuota de fiscalización y Auditoría, \$310 mm de transferencias a entidades territoriales relacionadas con la participación de la Cesión IVA, la cesión a San Andrés y Providencia establecida en la Ley 1 de 1972 y el Fondo Desarrollo para la Guajira (FONDEG) y \$8,6 mm para el proyecto de fortalecimiento y sostenibilidad de la capacidad institucional y financiera de las entidades territoriales; en Ayuda Económica prestada a través de Organismos Internacionales \$20 mm, relacionados con los recursos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En Asuntos Financieros y Fiscales en la UAE-DIAN, contiene recursos por \$1,9 billones, de los cuales \$1,4 billones corresponden a gastos de personal, en adquisición de bienes y servicios \$164 mm, en devoluciones tributarias \$156 mm, Plan Antievasión por \$52 mm, Plan de Modernización Tecnológica por \$26 mm y mantenimiento y adecuación de la infraestructura física de la entidad por \$10 mm.

En la Contraloría General de la República se programan recursos por \$1,1 billones para atender el normal funcionamiento de la entidad y cumplir cabalmente con las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas con el nuevo enfoque de vigilancia y control que ejercerá.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) se programan recursos por \$1 billón de los cuales, para el normal funcionamiento de la entidad y del Consejo Nacional Electoral se tienen previstos \$985 mm. Estos incluyen recursos para el anticipo de las actividades de los procesos electorales del año 2022, los destinados para el funcionamiento de los partidos políticos y para atender el Estatuto de la Oposición. También se programan recursos para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil del país.

En esta clasificación se encuentra incluido el sector de Relaciones Exteriores, compuesto por el Ministerio de Relaciones Exteriores, su Fondo Rotatorio y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, cuyos recursos por valor de \$1,2 billones se destinan a atender las prioridades establecidas en su Plan Estratégico *“Colombia en la escena global: Una política exterior responsable, innovadora y constructiva”*, cuyos principales propósitos son: garantizar la efectiva participación de Colombia en escenarios internacionales de toma de decisiones estratégicas, garantizar el normal funcionamiento de las entidades del sector a nivel nacional, así como de las misiones de Colombia en el Exterior, continuar con la ejecución del proyecto de registro e identificación de migrantes venezolanos a cargo de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y atender a la población colombiana en el exterior, principalmente.

De igual forma se incluyen las transferencias que realizan las entidades del sector público para el pago de la Cuota de Fiscalización o Auditaje de la Contraloría General de la República, prevista en el artículo 267 de la Constitución Política por \$397 mm, en la que sobresalen el MHCP \$109 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional \$68 mm, del Trabajo \$36 mm, del sector Defensa y Policía \$60 mm y Salud y Protección Social \$19 mm; así como las transferencias de los establecimientos públicos por concepto de excedentes financieros a la Nación por \$1,1 billones, provenientes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (\$814 mm) y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$303 mm).

En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por \$430 mm para atender lo relacionado con sus funciones, especialmente el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 195 oficinas de registro principales y seccionales, 5 direcciones regionales que funcionan en el país y de protección registral a los derechos sobre los bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la política de tierras en Colombia, así como las nuevas funciones asignadas en relación con los curadores urbanos y la adopción e implementación del programa catastro multipropósito rural-urbano, conforme el documento CONPES No 3951 de 2018.

Cuadro 3.14 Principales entidades ejecutoras del gasto en Servicios Públicos Generales 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	21/20	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	7.283	8.292	13,9	48,7	45,6
DIAN	1.433	1.887	31,7	9,6	10,4
Contraloría General de la República	746	1.074	43,8	5,0	5,9
Registraduría Nacional del Estado Civil	470	1.047	122,6	3,1	5,8
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	776	817	5,2	5,2	4,5
Congreso de la República	507	650	28,1	3,4	3,6
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	473	608	28,6	3,2	3,3
Minirelaciones Exteriores	337	508	50,6	2,3	2,8
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	444	491	10,4	3,0	2,7
Superintendencia de Notariado y Registro	381	430	13,0	2,5	2,4
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	4	308	7.038,5	0,0	1,7
Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC	222	285	28,4	1,5	1,6
Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE	201	229	14,2	1,3	1,3
Presidencia de la República	179	217	21,3	1,2	1,2
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC	96	193	101,8	0,6	1,1
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	140	169	21,0	0,9	0,9
Resto	1.264	986	(22,0)	8,5	5,4
TOTAL	14.956	18.190	21,6	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.3.7 Vivienda y servicios conexos

Mediante éste gasto se busca hacer efectivo el derecho constitucional de vivienda digna y la promoción de construcción de vivienda en condiciones financieras apropiadas. También incluye la función de provisión de servicios complementarios de acueductos y alcantarillados que contempla actividades de administración, vigilancia y promoción en la construcción y mantenimiento de estos sistemas.

Cuadro 3.15. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en vivienda y servicios conexos

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Abastecimiento de agua	2.696	3.147	16,8	69,6	71,5
Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.	155	1.042	570,8	4,0	23,7
Urbanización	400	204	(48,9)	10,3	4,6
Desarrollo comunitario	623	7	(98,8)	16,1	0,2
TOTAL	3.874	4.401	13,6	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	1,8	1,8			
Porcentaje del PIB	0,4	0,4			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Cuadro 3.15 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional, en el que sobresale el grupo de construcción de acueductos y alcantarillados con los recursos del SGP que los municipios deben destinar para cubrir programas asociados con infraestructura básica de servicios, principalmente a través de la implementación de los planes departamentales de agua potable; recursos que se destinan a la ampliación, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable en todo el país. De igual forma se observan asignaciones para financiar actividades relacionadas con la utilización óptima del suelo y del espacio público, formulación y reglamentación de normas de vivienda y administración, vigilancia y promoción de actividades del servicio público de acueducto y alcantarillado.

Cuatro entidades concentran el 99,2% del total, estas son: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye \$3,2 billones, de los cuales \$2,5 billones corresponden al SGP para programas de agua potable y saneamiento básico, \$595,5 mm al apoyo financiero a las entidades territoriales para el mismo propósito y \$174 mm para el fortalecimiento de la gestión del sector vivienda. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se incluyen \$858 mm para Desarrollo Comunitario, entre los cuales se encuentran previstos \$585 mm para transferir al Fondo Empresarial financiados con la contribución adicional establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019, \$133 mm para ser transferidos al FONECA para atender los pasivos laborales de ELECTRICARIBE con el fin de facilitar la vinculación de capital para la prestación del servicio público de energía en la Costa Atlántica y los restantes \$140 mm para los gastos de funcionamiento e inversión de la entidad, destinados para la promoción eficiente de los servicios públicos domiciliarios. En el MHCP se presupuestaron \$236 mm, de los cuales \$89 mm para Abastecimiento de Agua del SGP, \$122 mm son para Urbanización provenientes del SGP, \$18 mm para Vivienda y Servicios Comunitarios y 7 mm para desarrollo comunitario. En el Instituto de Casas Fiscales de Ejército se destina \$45 mm para la construcción de viviendas fiscales y el mantenimiento recuperativo y estructural de las mismas, Cuadro 3.16.

Cuadro 3.16. Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y servicios conexos 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	21/20	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2.756	3.225	17,0	71,2	73,3
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	614	858	39,8	15,8	19,5
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	422	236	(44,1)	10,9	5,4
Instituto Casas Fiscales del Ejército	36	45	25,7	0,9	1,0
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	14	14	3,0	0,4	0,3
Resto	32	23	(28,7)	0,8	0,5
TOTAL	3.874	4.401	13,6	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.3.8 Asuntos económicos

La función legal del Estado relacionada con asuntos económicos incluye las actividades de apoyo a los sectores: agropecuario; laboral, minero energético; comunicaciones; de industria, comercio y turismo; transporte, y hacienda (Cuadro 3.17)

Cuadro 3.17. Presupuesto 2021 – detalle del gasto en asuntos económicos

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	21/20	(4)	(5)
			(3)=(2/1)		
Transporte	9.032	11.673	29,2	48,8	58,3
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	4.026	2.030	(49,6)	21,8	10,1
Combustibles y Energía	1.441	1.872	29,9	7,8	9,3
Comunicaciones	1.555	1.595	2,6	8,4	8,0
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza	1.074	968	(9,9)	5,8	4,8
Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	532	694	30,5	2,9	3,5
Asuntos Económicos n.e.p	407	679	66,8	2,2	3,4
Minería, Manufacturas y Construcción	283	387	36,6	1,5	1,9
Otras Industrias	148	128	(13,8)	0,8	0,6
TOTAL	18.498	20.025	8,3	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	8,5	8,4			
Porcentaje del PIB	1,8	1,8			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Cuadro 3.18 se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. En la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) se contemplan apropiaciones en 2021 por \$4,3 billones, el 21,6 % del grupo, incluye las vigencias futuras para garantizar los aportes estatales para el programa de concesiones de cuarta generación (4G) dentro de los cuales se destacan Autopistas para la Prosperidad (Conexión Pacífico I, II y III y Corredor Norte) \$781 mm; Autopista al Mar 1 y 2 \$657 mm; Corredor Rumichaca – Pasto \$263 mm; Autopista Río Magdalena 2 \$242 mm; Corredor Villavicencio – Yopal \$232 mm; Mulaló – Loboguerrero \$232 mm; Ruta del Sol Sector 3 \$197 mm; corredor Popayán – Santander de Quilichao \$187 mm; Corredor Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad \$175 mm; Corredor Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó \$174 mm; corredor Santana – Mocoa – Neiva \$173 mm; Corredor Pamplona – Cúcuta \$152 mm; Corredor Perimetral de Cundinamarca \$138 mm; Corredor Bucaramanga – Pamplona \$126 mm; Corredor Honda – Puerto Salgar - Girardot \$102 mm; Transversal del Sisga \$91 mm; corredor Puerta de Hierro – Palmar de Varela – Carreto \$58 mm. Igualmente \$176 mm para la rehabilitación,

operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional y \$142 mm para atender fallos judiciales, salarios y adquisición de activos.

En el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2021 por \$4,3 billones, el 21,3 % del grupo, dentro de las cuales se destacan, \$1,1 billón para el mantenimiento y rehabilitación de la Red Terciaria Nacional (Infraestructura para Conectar Territorios y Colombia Rural); \$ 389 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de proyectos menores de la Red Vial Nacional; \$220 mm para la construcción mejoramiento y mantenimiento de la carretera Buenaventura – Bogotá- Villavicencio – Puerto Gaitán – El Porvenir –Puerto Carreño; \$204 mm para la carretera Las Animas - Santa Cecilia - Pueblo Rico- Fresno – Bogotá; \$175 mm para el mantenimiento rutinario y administración de la red vial nacional; \$174 mm para la carretera Tribuga - Medellín – Puerto Berrio – Cruce Ruta 45 – Barrancabermeja – Bucaramanga- Pamplona; \$170 mm para carretera Santa Fe de Bogotá – Chiquinquirá- Bucaramanga – San Alberto; \$136 mm para continuar con la construcción del Túnel del Segundo Centenario; \$135 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Rumichaca – Palmira – Cerrito – Medellín – Sincelejo – Barranquilla; \$100 mm para la carretera Turbo -Cartagena – Barranquilla - Santa Marta - Rio Hacha – Paraguachón; \$100 mm para la construcción túnel del Toyo y Vías de Acceso; \$93 mm para la carretera Bogotá - Tunja - Duitama - Soata - Málaga - Pamplona - Cúcuta - Puerto Santander; \$80 mm para la carretera Puerto Araujo - Cimitarra - Landázuri - Vélez - Barbosa - Tunja; \$80 mm para la carretera Puerta de Hierro – Magangué – Mompo - El Banco – Arjona – Cuatrovientos - Codazzi; \$80 mm para la carretera Popayán (Crucero) - Totoro - Guadalejo - Puerto Palencia - La Plata – Laberinto; \$75 mm para la carretera Villagarzón - La Mina - San Juan de Arama – Villavicencio – Tame – Saravena - Puente Internacional Río Arauca; \$61 mm para las vías alternas a la Troncal de Occidente; \$71 mm para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en las vías nacionales; \$60 mm para la carretera Chiquinquirá - Villa de Leyva - Tunja - Ramiriqui - Miraflores – Monterrey; \$60 mm para la carretera Popayán - Patito - Paletará - Isnos - Pitalito – San Agustín; \$60 mm para la vía Puerto Salgar - Puerto Araujo - La Lizama - San Alberto - San Roque; \$60 mm para la carretera Tumaco – Pasto - Mocoa; \$55 mm para la carretera el Carmen - Valledupar - Maicao; \$55 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura fluvial; \$52 mm para las vías de acceso y dragado de los puertos marítimos de la Nación; \$51 mm para la carretera Duitama – Sogamoso - Aguazul; \$50 mm para la carretera San Roque - La Paz - San Juan del Cesar – Buenavista; \$49 mm para estudios y diseños en infraestructura de transporte nacional; \$33 mm la conservación del sistema de transporte férreo en la red vial; \$30 mm para la carretera Calamar - San José del Guaviare; \$27 mm Carretera Puerto Rey - Montería - Cereté - La Ye - El Viajano – Guayepo-Majagual ,entre otros. Igualmente \$194 mm para atender fallos judiciales, salarios y adquisición de activos.

El MHCP participa con \$2,6 billones, que representan el 12,9% del grupo, de los cuales \$994 mm son recursos del SGP de Propósito General y de las asignaciones especiales de Resguardos Indígenas y de Municipios Ribereños del Rio Magdalena; el Incentivo a las inversiones en Hidrocarburos y Minería (CERT) por \$861 mm, los subsidios de operaciones de redescuento para proyectos de inversión a través de FINDETER por \$224 mm; el programa de seguros para el sector exportador por \$6 mm y gastos relacionados con la función por \$27 mm.

Así mismo, \$470 mm para de los diferentes sistemas de transporte, de los cuales \$152 mm para la construcción del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá; \$28 mm para la Implantación del Regiotram de Occidente entre Bogotá y Facatativá; \$120 mm se destinarán a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las ciudades de Medellín - Envigado – Itagüí \$48 mm, Cali \$45 mm y Soacha \$27 mm. También se presupuestan \$170 mm para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros (SETP) de las

ciudades de Santa Marta \$38 mm, Valledupar \$33 mm, Popayán \$32 mm, Armenia \$27 mm, Neiva \$26 mm y Montería \$13 mm.

En la Aeronáutica Civil se tienen previstos recursos por \$1,5 billones, el 7,5% del grupo, se destacan \$520 mm para el mejoramiento de los servicios aeroportuarios y de la navegación aérea de los aeropuertos de San Andrés y Providencia, Pasto, Riohacha, Valledupar, Leticia, Popayán y Bucaramanga, entre otros; así como para los aeropuertos que conforman las regiones Cundinamarca, Meta, Antioquia, Valle y Atlántico entre otros; \$151mm para el fortalecimiento de la navegación aérea a nivel nacional; \$123 mm para la consolidación del Aeropuerto Eldorado (Integración Aeropuerto Eldorado 1, Eldorado 2 y Guaymaral) y \$101 mm para el Aeropuerto del Café. Igualmente \$529mm para atender el funcionamiento de la Entidad.

El Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) para 2021 contempla \$1,4 billones, el 7% del grupo, se destacan \$259 mm para la masificación global del acceso a internet a nivel Nacional; \$208 mm; para promover la inclusión digital de las comunidades rurales mediante la oferta de acceso público a Internet; \$72 mm para el fortalecimiento de las transacciones y trámites en las instituciones públicas a través de las TIC; \$148 mm para el desarrollo de la creatividad e innovación en la Industria de TI; \$47mm para generar habilidades y competencias certificadas presencial y virtual para el uso y apropiación de las TIC, con acceso a población en condición de con discapacidad; \$65 mm para garantizar el servicio de franquicia postal y telegráfica a las entidades con este derecho y que hacen parte del PGN; \$55 mm para garantizar obligaciones (mesadas pensionales) del extinto Inravisión; \$75 mm para la implementación de contenidos y análisis de la audiencia para el fortalecimiento de la TV Pública. Igualmente se contempla la transferencia de excedentes financieros a la Nación por \$303 mm; \$100 mm para la entrega de terminales de cómputo en las sedes educativas oficiales, bibliotecas públicas y casas de la cultura municipales a nivel nacional, así como la formación de docentes en el uso de TIC en la educación, la capacitación de padres de familia y comunidad en general en el uso y apropiación de las TIC y la retoma y de manufactura de equipos obsoletos; \$52 mm para la transformación digital de las empresas; \$34 mm para la vigilancia y control del espectro radioeléctrico a través de la Agencia Nacional del Espectro,(ANE) entre otros.

En el Fondo Adaptación, se prevé \$678 mm, de los cuales \$644,7 mm corresponden a la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña, especialmente para la construcción de obras de protección de inundaciones en la Región de la Mojana y Canal del Dique, Jarillones de Cali, vivienda, educación, salud y acueductos, \$28,6 mm para gastos de funcionamiento y \$5 mm para el fortalecimiento de la capacidad institucional en la Gestión de la Información.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural participa con \$669 mm, se destacan los recursos para el desarrollo de funciones de apoyo al sector a cargo de CORPOICA con \$200,3 mm, fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas del sector agropecuario \$112,9 mm, implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional por \$85 mm, fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias \$50 mm, construcción de capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad a nivel nacional \$46,8 mm, adecuación a las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de infraestructura física y gestión documental Bogotá \$16,9 mm, fortalecimiento de la gestión de tecnologías de la información (TI) en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en función de la transformación digital del sector agropecuario Bogotá \$13 mm, desarrollo de la planificación y gestión del territorio rural para usos agropecuarios en el ámbito nacional \$10,5 mm, sentencias para atender procesos laborales \$10 mm, fortalecimiento para el desarrollo de la cadena forestal productiva nacional \$10 mm, transferencias al sector agrícola y sector industrial para apoyo a la producción - artículo 1 ley 16/90 y artículo 1 ley 101/93; ley 795/03 \$9,6 mm, implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena

láctea nacional \$8,2 mm, fortalecimiento de la gestión de información y sus tecnologías para la planificación y orientación de la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en el ámbito nacional \$7,5 mm, transferencia a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. Fiduagraria - Patrimonio Autónomo de Remanentes - IINCODER en liquidación \$5 mm, fortalecimiento de actividades que impulsen y contribuyan al desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural – Fondo de Fomento Agropecuario \$5 mm, fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional de la UPRA para la gestión del territorio rural en el ámbito nacional \$4,1 mm, fortalecimiento de la planeación estratégica y la gestión a nivel institucional y sectorial nacional \$4 mm, fortalecimiento del estatus sanitario, fitosanitario y de inocuidad del sector agropecuario a nivel nacional \$3,5 mm, fortalecimiento del diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el desarrollo agropecuario nacional \$3,5 mm, construcción y fortalecimiento de políticas de generación de ingresos y fortalecimiento de las capacidades productivas que permitan el desarrollo agropecuario y rural nacional \$3 mm, fortalecimiento de los mecanismos de atención a las mujeres rurales y campesinas para la superación de las brechas de género y socioeconómicas a nivel nacional \$2 mm, fortalecimiento de las capacidades para la gestión y articulación de la política de desarrollo rural nacional \$1,8 mm, fortalecimiento a la formulación, coordinación y seguimiento de la política pública para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con enfoque territorial nacional \$1,3 mm, apertura y/u operación oficinas de la red social del Banco Agrario a nivel nacional, ley 795 de 2003 \$1,2 mm, apoyo para generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional en el campo nacional \$1 mm, implementación de estrategias tecnológicas dirigidas al desarrollo de la cadena láctea nacional \$1 mm, desarrollo de iniciativas climáticamente inteligentes para la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad en sistemas productivos agropecuarios priorizados (arroz, maíz, banano, caña de azúcar, papa y ganadería bovina) \$1 mm, y \$50,9 mm restantes para el fortalecimiento de la gestión del sector y del apoyo institucional.

En el Ministerio de Minas y Energía incluida la unidad ejecutora Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) se apropian \$623 mm, el 3,1% del grupo, de los cuales \$391,7 mm corresponden a recursos de los fondos de apoyo financiero del sector dirigidos al apoyo a la electrificación rural en zonas interconectadas (\$135 mm), para construcción de proyectos de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas (\$110 mm), mejoramiento en la calidad del servicio de energía en barrios subnormales(\$88 mm) programas de fuentes no convencionales de energía (\$41 mm) y apoyo al desarrollo de la infraestructura de gas (\$17 mm). Así mismo se incluyen transferencias a municipios por el impuesto de oro y platino por \$56 mm, para fortalecimiento del sector minero energético \$24 mm, para el mejoramiento de la gestión de la información de combustibles líquidos \$13mm, transferencias a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) por \$9 mm. El resto de recursos se incluyen para los gastos de funcionamiento de la entidad y otros proyectos menores de inversión. En la CREG \$35,7 mm principalmente para fomento y regulación en temas de energía y combustibles.

En el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se asignan recursos por \$546 mm para apoyar la transformación productiva de sectores de la economía con el fin de incrementar su productividad y competitividad a nivel nacional. De estos recursos se asignan \$245 mm, entre otros, para la transferencia de recursos al patrimonio autónomo fideicomiso de promoción de exportaciones (PROEXPORT), recursos para BANCOLDEX, para el fondo filmico y para el fortalecimiento institucional y gestión de Artesanías de Colombia; \$109 mm para asistir y apoyar la promoción y competitividad turística a nivel nacional, \$50 mm para el mejoramiento en la productividad y competitividad de las empresas, \$26 mm para el apoyo en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, \$16 mm apoyo al acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Así mismo, se asignan \$10 mm

fortalecimiento de los servicios brindados a los usuarios de comercio exterior y \$91,6 mm restantes para el fortalecimiento de la gestión del sector y del apoyo institucional

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), destina recursos para estudios de exploración de hidrocarburos y promoción de la política petrolera por valor de \$373 mm, el 1,9% del grupo. Se destacan \$203,5 mm para la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos, \$77 mm para aprovechamiento de hidrocarburos en territorios ambientalmente sostenibles y seguimientos a contratos de exploración y explotación \$33,3 mm para fortalecimiento tecnológico y el resto de recursos para funcionamiento de la entidad y proyectos menores.

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), incluye recursos por \$306 mm, de los cuales se destinan \$153 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades, e inocuidad en la producción primaria, \$27,3 mm para el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión, y los \$126, mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En el Ministerio del Trabajo, se programan recursos por \$291 mm, destinados a formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral que contribuya a mejorar la calidad de vida de los colombianos, para garantizar el derecho al trabajo decente, mediante la identificación e implementación de estrategias de generación y formalización del empleo; respeto a los derechos fundamentales del trabajo y la promoción del diálogo social y el aseguramiento para la vejez.

En la Superintendencia Financiera de Colombia se encuentran recursos por \$247 mm orientados a los asuntos económicos y comercio en general, en la cual se incluye la supervisión de la banca y la educación y protección del consumidor, el fomento y regulación del sector financiero, así como el fortalecimiento de la plataforma tecnológica de la entidad.

En la Superintendencia de Industria y Comercio se asignan recursos por \$244 mm, de los cuales \$138 mm están principalmente orientados al incremento de la cobertura de los servicios de la red nacional de protección al consumidor, el mejoramiento de los sistemas de información y servicios tecnológicos, el fortalecimiento del sistema de atención al ciudadano, fortalecimiento de la atención y promoción de trámites y servicios en el marco del sistema de propiedad industrial y el fortalecimiento del régimen de protección de la libre competencia económica en los mercados, entre otros. Adicionalmente, se asignaron recursos por \$106 mm para el fortalecimiento y la gestión institucional.

En el Ministerio de Transporte, se contemplan recursos por \$226 mm para el fortalecimiento de la política y asistencia técnica en los diferentes modos de transporte.

En la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se asignan recursos por \$184 mm, de los cuales se destinan \$114 mm para implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional, \$15 millones para el mejoramiento de la capacidad administrativa de la agencia, \$12 mm fortalecimiento del proceso de desarrollo y gestión de la arquitectura empresarial institucional, \$10 mm fortalecimiento gestión integral del fondo documental de la ANT nivel nacional, \$1 mm para adecuación y mejoramiento de la infraestructura física y \$32 mm para fortalecimiento y gestión institucional

En la Agencia Nacional de Minería (ANM) se programan recursos por \$171 mm, para el mejoramiento y optimización de la actividad minera y de los sistemas de planeación, para el fortalecimiento de la pequeña y mediana minería, la administración de la contratación, titulación minera y el mejoramiento de las condiciones

de seguridad y salvamento minero entre otros. Igualmente se apropian recursos por \$9 mm para financiar el 25% del presupuesto de la UPME, de acuerdo con lo establecido en la Ley 143 de 1994.

En la Agencia Nacional de Seguridad Vial se programan \$168 mm, para el fortalecimiento de los componentes de la seguridad vial.

En el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se programan recursos por \$167 mm, para que como rector del SNCTI²⁵, formule y articule la política pública para la generación de conocimiento, la innovación, la apropiación social y la competitividad.

En la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se asignan recursos por \$149 mm, con el propósito de optimizar la generación de ingresos sostenibles de productores rurales a nivel nacional, con una asignación de \$50 mm, apoyar la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras, para lo cual se destinaron \$35 mm, fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional con \$9 mm, implementación de un modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización y fortalecimiento de las competencias organizacionales asociativas y de participación de productores agropecuarios y sus organizaciones, en el territorio nacional con asignación de \$4 mm y los restantes \$50 mm para fortalecimiento institucional.

En la Superintendencia de Sociedades se asignan recursos por \$121 mm, principalmente orientados a la infraestructura tecnológica por \$16 mm, \$5 mm para fortalecimiento del modelo operacional para la atención de trámites y servicios asociados a la insolvencia empresarial y los \$100 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad

En la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se asignan recursos por \$102 mm, de los cuales se destinan \$29 mm para implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los programas de desarrollo con enfoque territorial, \$8 mm para el apoyo a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las zonas priorizadas, \$7 mm para el apoyo a la implementación de esquemas de financiación, cofinanciación y seguimiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de los territorios priorizados, \$2 mm para la implementación de las tecnologías de información y comunicaciones para la renovación del territorio, y los restantes \$56 mm para los gastos de funcionamiento de la entidad.

²⁵ Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación

Cuadro 3.18. Principales entidades ejecutoras del gasto en asuntos económicos 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	21/20	2020	2021
			(3)=(2/1)	(4)	(5)
Agencia Nacional de Infraestructura	3.778	4.329	14,6	20,4	21,6
Instituto Nacional de Vías	2.242	4.263	90,2	12,1	21,3
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.038	2.585	26,9	11,0	12,9
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1.414	1.503	6,3	7,6	7,5
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.429	1.405	(1,6)	7,7	7,0
Fondo Adaptación	406	678	67,0	2,2	3,4
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	692	669	(3,3)	3,7	3,3
Ministerio de Minas y Energía	607	623	2,7	3,3	3,1
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	537	546	1,7	2,9	2,7
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	403	373	(7,4)	2,2	1,9
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA	291	306	5,1	1,6	1,5
Ministerio del Trabajo	2.504	291	(88,4)	13,5	1,5
Superintendencia Financiera de Colombia	200	247	23,5	1,1	1,2
Superintendencia de Industria y Comercio	232	244	5,2	1,3	1,2
Ministerio de Transporte	285	226	(20,8)	1,5	1,1
Agencia Nacional de Tierras -ANT	214	184	(14,3)	1,2	0,9
Agencia Nacional de Minería -ANM	138	171	23,9	0,7	0,9
Agencia Nacional de Seguridad Vial	160	168	5,0	0,9	0,8
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	167	N/A	0,0	0,8
Agencia de Desarrollo Rural -ADR	227	149	(34,7)	1,2	0,7
Superintendencia de Sociedades	102	121	19,0	0,6	0,6
Agencia de Renovación del Territorio -ART	92	102	11,7	0,5	0,5
Resto	508	675	32,9	2,7	3,4
TOTAL	18.498	20.025	8,3	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.3.9 Actividades recreativas, cultura y deporte

El Estado en su deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos como estrategia de movilidad social estimula la creación de la identidad nacional y promueve la cobertura de los servicios de telecomunicaciones, la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Adicional a ello vela por el fomento de la recreación y la práctica del deporte, así como por ejercer la vigilancia y el control de las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad están llamadas a ser democráticas.

Cuadro 3.19. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	Porcentual	
	(1)	(2)	21/20	2020	2021
			(3)=(2/1)	(4)	(5)
Servicios recreativos y deportivos	1.075	842	(21,7)	58,7	44,6
Servicios culturales	619	618	(0,1)	33,8	32,7
Servicios de radio y televisión y servicios editoriales	0	287	N/A	0,0	15,2
Actividades recreativas, cultura y deporte n.e.p.	138	141	2,1	7,5	7,5
TOTAL	1.832	1.888	3,1	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,8	0,8			
Porcentaje del PIB	0,2	0,2			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el Cuadro 3.19 se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 44,6%, los cuales incluyen los recursos para el mantenimiento y construcción de infraestructura deportiva, la recreación y el desarrollo de la actividad física, la preparación de los deportistas para los diferentes eventos nacionales e internacionales, y compromisos del ciclo olímpico y paralímpico.

Cuadro 3.20. Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 2021
 Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	591	640	8,3	32,3	33,9
Ministerio del Deporte	655	425	(35,1)	35,8	22,5
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	0	287	N/A	0,0	15,2
Ministerio de Cultura	336	285	(15,2)	18,4	15,1
Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	85	117	37,4	4,6	6,2
Club Militar de Oficiales	48	45	(4,6)	2,6	2,4
Centro de Memoria Histórica	43	43	(0,9)	2,4	2,3
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	20	24	17,9	1,1	1,3
Policía Nacional	49	21	(57,6)	2,7	1,1
Resto	4	1	(76,4)	0,2	0,0
TOTAL	1.832	1.888	3,1	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El MHCP apropia recursos por valor de \$640 mm, los cuales \$638 mm corresponden a recursos del SGP de Propósito General y de los Municipios ribereños del Río Magdalena y \$2 mm de otros gastos de personales. Cuadro 3.20.

Al Ministerio del Deporte se asignan \$425 mm para el desarrollo de las actividades de fomento en procura del logro de objetivos relacionados con la recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, el aumento de la reserva y el talento deportivo, y el fortalecimiento de los programas de desarrollo deportivo del país garantizando procesos de formación, preparación y competencia de los deportistas de alto rendimiento colombianos en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos programados para 2021. Adicionalmente, se destaca la construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento tanto de los escenarios deportivos para el desarrollo de los juegos de alta competencia, como de escenarios recreo-deportivos en diferentes regiones del país que complementan el programa de vivienda de interés prioritario y facilitan el desarrollo de los programas de la entidad.

En el FUTIC se asignan recursos por \$287 mm, de los cuales \$137 mm se destinarán al funcionamiento del Operador Público Nacional de Radio y Televisión (RTVC) y a la administración, operación y mantenimiento de la red pública de televisión, y \$150 mm apuntan a lograr una cobertura del 100% de la televisión pública en el territorio nacional y avanzar en la cobertura del 100% de la Televisión Digital Terrestre, fomentando con ello el desarrollo de la infraestructura y proyectos especiales de los operadores regionales de televisión y apropiación en el territorio nacional de la televisión pública.

En el Ministerio de Cultura, \$285 mm se destinarán principalmente para el fortalecimiento del Programa Nacional de Estímulos, Programa Nacional de Concertación Cultural, la infraestructura cultural del país, y para incrementar el promedio de libros leídos por la población colombiana, de 12 años o más a través

del Plan Nacional de Lectura "leer es mi cuento"; así como para promover y fomentar los valores y manifestaciones culturales en todo el territorio nacional, dinamizar la gestión de los museos, fortalecer los procesos musicales para la convivencia y la reconciliación y desarrollar políticas culturales en el marco de la estrategia de atención integral a la primera infancia; la creación y formación de artistas; el desarrollo y consolidación de la política integral de Economía Naranja; la salvaguarda y valoración del patrimonio cultural, el fortalecimiento de las Escuelas Taller y la creación de Talleres Escuela. el apoyo a la música sinfónica, el fortalecimiento del sector cinematográfico, el Plan Nacional de Lectura, el Plan Decenal de Lenguas, asesoría a entidades territoriales en la estrategia de Fomento a la Gestión Cultural.

Igualmente se incluyen los recursos que se transfieren a los municipios que generen la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, destinada a la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas. Así mismo se continuará con el proyecto de ampliación del teatro Cristóbal Colón con lo cual se busca convertirlo en un centro de producción teatral que, recuperando los oficios tradicionales de las artes representativas, sirva a todo el país. Al finalizar el proyecto, el Teatro contará con salas de ensayo, talleres de producción y estacionamientos, entre otros espacios, que convertirán al centro de Bogotá en un gran escenario cultural y artístico.

Una de las fuentes de financiación para atender los gastos relacionados con las actividades recreativas, cultura y deporte provienen del recaudo de los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas, los cuales se distribuyen así: 70% para deporte y 30% para cultura, tal como lo señala el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016.

En la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición se asignan recursos por \$117 mm, para crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial, de discusión y reflexión o ceremonias culturales y artísticas, para que quienes hayan participado de manera directa o indirecta en el conflicto, puedan hacer actos de reconocimiento de responsabilidad y pedir perdón, en sus diversas dimensiones, así como el desarrollo de iniciativas culturales y educativas y de promoción de exposiciones y recomendaciones para su inclusión en el pensum educativo, o caso, las conclusiones de la CEV deberán ser tenidas en cuenta por el Museo Nacional de la Memoria.

El Club Militar de Oficiales \$45 mm, para la venta de bienes y servicios recreativos y la ampliación de las áreas recreativas.

En el Centro de Memoria Histórica se asignan recursos por \$43 mm, principalmente para implementar acciones de memoria histórica y el archivo de derechos humanos, con la finalidad de contribuir al deber de memoria histórica del Estado colombiano.

Dentro del resto de entidades, se asignan recursos por \$46 mm principalmente para el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), \$24 mm, para fortalecer la salvaguarda y protección del patrimonio arqueológico de la Nación y la modernización institucional del ICANH, y \$21 mm para el fortalecimiento de la infraestructura de soporte para el bienestar de social y de los centros vacacionales de los funcionarios de la Policía Nacional.

3.3.10 Medio ambiente

La función legal del Estado en materia de medio ambiente está consagrada en la Constitución Política que establece como una finalidad propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población a través del saneamiento ambiental. Para estos efectos, el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Esta categoría funcional incluye el control de la contaminación en las ciudades y en el campo, el manejo óptimo de aguas, la protección de la biodiversidad, flora, fauna, zonas forestales y ecológicas, el fomento y regulación del medio ambiente y la investigación de temas relacionados con este sector. En el Cuadro 3.21 y Cuadro 3.22 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funciona.

Cuadro 3.21. Presupuesto 2021 – Detalle del gasto en protección del medio ambiente

Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley	Proyecto	porcentual	2020	2021
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Protección del medio ambiente n.e.p.	581	627	7,9	73,9	73,7
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	122	125	2,4	15,6	14,7
Investigación y desarrollo relacionados con la Protección del Medio Ambiente	54	55	1,8	6,8	6,4
Ordenación de desechos	20	34	66,9	2,6	4,0
Ordenación de aguas residuales	7	8	8,8	0,9	0,9
Reducción de la contaminación	1	2	8,8	0,2	0,2
TOTAL	786	850	8,2	100,0	100,0
Porcentaje del PGN	0,4	0,4			
Porcentaje del PIB	0,1	0,1			

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Cinco entidades concentran el 84,4% de los recursos de esta clave funcional (Cuadro 3.22) En el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con sus unidades ejecutoras de Parques Nacionales de Colombia y la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA), en el marco de la estrategia establecida en el PND cuenta con \$334 mm para proyectos ambientales dirigidos a planes de ordenamiento de bosques naturales, apoyo a las áreas protegidas y conservación de parques nacionales, estudios relacionados con el plan hídrico nacional y actividades de licenciamiento ambiental a los proyectos mineros y de hidrocarburos que se realizan en el país.

En el FONAM se incluyen \$186 mm de los cuales \$53 mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes \$133 mm se destinan para apoyar especialmente, el licenciamiento ambiental, la administración de los parques nacionales, conservación de cuencas hidrográficas y protección de las especies; En el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) se presupuestan \$80 mm para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático; En el Ministerio de Hacienda \$75 mm, de los cuales \$72 mm son recursos del SGP - propósito general y asignaciones especiales, que los municipios destinan a proyectos de ordenación de aguas residuales y de desechos, reducción de la contaminación y protección del medio ambiente y de la diversidad biológica y del paisaje y \$3 mm en otros gastos de personal; En el Ministerio de Transporte, se contemplan \$42 mm mediante transferencia a CORMAGDALENA, dirigidos a la recuperación de la navegabilidad del Rio Magdalena en el canal de acceso al Puerto de Barranquilla.

Los restantes recursos se apropian principalmente en las CAR para su funcionamiento e inversión, en desarrollo de sus funciones como autoridad ambiental en su respectiva jurisdicción, especialmente para recuperación de áreas, manejo forestal, restauración de suelos y conservación de ecosistemas.

Cuadro 3.22 Principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente 2021

Miles de millones de pesos

Entidad	2020	2021	Variación	Participación	
	Ley (1)	Proyecto (2)	porcentual 21/20 (3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	310	334	7,8	39,5	39,3
Fondo Nacional Ambiental	163	186	14,4	20,7	21,9
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM	72	80	11,0	9,2	9,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	72	75	3,6	9,2	8,8
Ministerio de Transporte	47	42	(10,5)	5,9	4,9
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	7	20	178,6	0,9	2,3
Resto	115	114	(1,1)	14,6	13,3
TOTAL	786	850	8,2	100,0	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

3.4 El gasto social

El GPS en Colombia tiene protección constitucional y desarrollo en la norma orgánica del presupuesto y su medición se deriva del PGN en su clasificación funcional.

El GPS en Colombia se establece tomando seis de las diez divisiones correspondientes a la clasificación funcional del PGN sugerido por el MEFP 2014. Estas son las claves funcionales de: (5) protección del medio ambiente, (6) vivienda y servicios conexos, (7) salud, (8) actividades recreativas, cultura y deporte, (9) educación, y (10) protección social. Se hacen el siguiente ajuste: se excluye el subgrupo de gastos en “servicios de radio, televisión y servicios editoriales” del clasificador 08 Actividades recreativas, cultura y deporte, en consideración a que no constituye componente a considerar en la medición del GPS.

De los datos clasificados en las categorías funcionales anteriormente señaladas, se hace adicionalmente una recomposición respecto del clasificador para su mejor lectura como GPS. Así, para el caso de “Agua potable y saneamiento ambiental” que corresponde a la clave (5) “Protección del medio ambiente” del clasificador funcional, se adicionan las partidas clasificadas como “Abastecimiento de agua” que hacen parte de la clave funcional (6) “Vivienda y Espacio Público”. De igual forma sucede con la categoría “Trabajo y seguridad Social”, que se toma del grupo (10) “Protección Social” donde se excluye “vivienda” para presentarlo en la categoría “Vivienda Social” del grupo (7).

En tal sentido, con estas claves funcionales ajustadas, se obtienen los gastos que se presentan como anexo al proyecto de PGN que constituyen el detalle de las partidas presupuestales clasificadas en cada grupo del GPS.

3.4.1 Participación porcentual del GPS en el presupuesto

De acuerdo con la aclaración metodológica para el manejo funcional de las contribuciones inherentes de la nómina que se venían clasificando como parte de la finalidad de *Protección Social* en razón a que

corresponden a los aportes establecidos por la ley que se realizan para la provisión de pensiones, aportes en salud y cesantías, entre otros.

En la revisión interinstitucional y acorde con la convención del estándar internacional, las *contribuciones sobre la nómina* son parte del gasto de personal, que se clasifica según finalidad de la entidad que los paga. Por lo tanto, prevalece en su clasificación por finalidad el que corresponden a la misma clasificación de la entidad del PGN que los reconoce y no a la Protección social, como se había venido registrando en la serie de PGN.

Resultado de lo anterior, una vez efectuados los respectivos ajustes se presenta en el Cuadro 3.23 la información por claves que hacen parte del GPS presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2020 y 2021. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, pasa de 66,84% a 66,85% dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 41 del EOP.

Este cambio metodológico altera el valor porcentual del GPS sobre el total del PGN, pero no el cumplimiento del mandato constitucional de dar prelación al GPS. Por el contrario, su medición mejora en transparencia, y resulta acorde con las condiciones y características que deben cumplir las estadísticas oficiales en Colombia bajo el respaldo de la autoridad rectora en la materia en el país Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y en armonía con el estándar internacional

Dentro del GPS la mayor participación es trabajo y seguridad social con el 45,1% en 2021 donde se agrupa principalmente pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, atención a la población vulnerable y subsidios diferentes a vivienda. La partida de salud ocupa la segunda más alta participación con 25,5% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud, los aportes al SGSSS contributivo y para la atención del régimen subsidiado. El sector educación tiene un peso del 23,8%, agrupa los recursos del SGP en educación, las transferencias a las universidades e institutos técnicos y la capacitación para el trabajo. Entre agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación que se explicaron funcionalmente agrega el restante 5,6% del GPS.

Cuadro 3.23. Resumen Gasto Público Social 2020 – 2021

Miles de millones de pesos

Sector	2020		Variación porcentual 21/20 (3)=(2/1)	Participación Porcentual		Porcentaje del PIB	
	Proyecto	Proyecto		2020	2021	2020	2021
	(1)	(2)	(4)	(5)	(6)	(7)	
Trabajo y Seguridad Social	61.818	71.803	16,2	43,5	45,1	6,1	6,3
Salud	36.339	40.570	11,6	25,6	25,5	3,6	3,6
Educación	35.895	37.891	5,6	25,3	23,8	3,5	3,3
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	3.484	3.998	14,7	2,5	2,5	0,3	0,4
Vivienda Social	2.811	3.298	17,3	2,0	2,1	0,3	0,3
Cultura, Deporte y Recreación	1.626	1.601	(1,5)	1,1	1,0	0,2	0,1
Gasto social	141.973	159.160	12,1	100,0	100,0	14,0	14,0
Total Presupuesto sin deuda	212.418	238.100					
% Participación Gasto Social sin Deuda	66,84	66,85					

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

4 Resumen homologado del Presupuesto Nación (PN) y el Plan Financiero (PF)

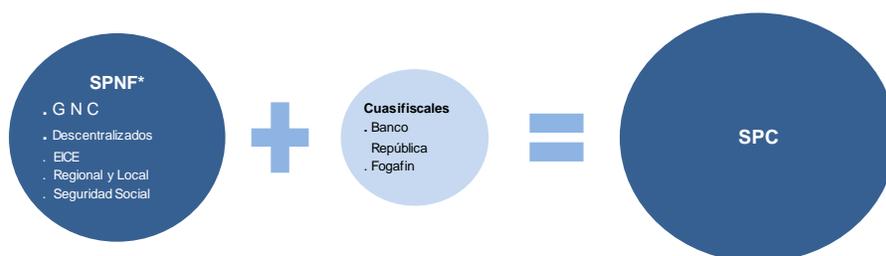
En cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.8.1.4.1 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005), se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2021 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2021 es consistente²⁶ con la meta de déficit fiscal prevista para el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público Consolidado (SPC).

4.1 Consistencia del presupuesto y Plan Financiero (PF) 2021

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo y además, algunos requerimientos originados en leyes preexistentes, sentencias, fallos judiciales y planes sectoriales priorizados por el Gobierno Nacional. Después de ser aprobado por el Honorable Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, el PGN se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

Por su parte, el Plan Financiero (PF) definido al momento de aprobarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020) presentado al Honorable Congreso de la República para su consideración en primer debate del proyecto de ley anual del PGN, corresponde al programa de ingresos y gastos de caja modificada²⁷ del Sector Público Consolidado (SPC), como se presenta en el Gráfico 4.1

Gráfico 4.1. Sector Público Consolidado (SPC)



*Sector Público No Financiero (SPNF).

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En el caso del PGN de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política y la ley, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de fuentes de la misma magnitud. Sin embargo, en el

²⁶ Artículo 9° Ley 1473 de 2011. El literal d) del art.3 de la Ley 152 de 1994 quedará así: "d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

²⁷ Además de los flujos de caja se consideran las cuentas por pagar y los efectos del mercado sobre el servicio de la deuda pública (Indexación de títulos de deuda).

proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si éstos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública.

Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del Gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, pues, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos²⁸ anteriormente señalados. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder hacerlos comparables y medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada, en otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la *cadena de ejecución presupuestal*: apropiación, compromiso, obligación y pago. La medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago, siempre y cuando tenga respaldo en el PAC de la vigencia), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía²⁹.

Uno de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN. En un caso porque no forman parte del PF o porque algunas se clasifican en sectores diferentes al del Gobierno Nacional Central (GNC). Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN). El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos, Rama Judicial, Rama Legislativa y órganos autónomos y de control³⁰, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), entre otras. En el PF estas entidades se clasifican en el sector denominado “Resto”.

Además de las cuentas del GNC y de los EPN, el cálculo del déficit del SPC incluye conceptos como el balance fiscal de las empresas públicas nacionales y territoriales y el de los gobiernos de los niveles subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero (SPNF), el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

Es importante tener en cuenta que con la creación de la Regla Fiscal para Colombia el balance total de las cuentas del GNC se afecta, para efectos de cumplimiento de este indicador, por el balance cíclico económico y energético (recursos extraordinarios y transitorios minero–energéticos o cualquier otro efecto de

²⁸ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en el E.O.P. y la medición económica del resultado fiscal se basa en los estándares internacionales contenidos en el “Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional” de 1986 y los ajustes al mismo realizados por Colombia, en acuerdo con dicho organismo.

²⁹ A partir del año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

³⁰ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, considerando el destino de sus recursos.

naturaleza similar)³¹, sin que esto se traduzca en operación que afecte el presupuesto, ni el ejercicio de consistencia entre el plan financiero y el presupuesto.

Es de anotar que en el MFMP 2020 aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en el mes de junio y el cual fue presentado al Honorable Congreso de la República, se estableció por parte del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) suspender su aplicación para las vigencias 2020 y 2021, por el impacto de la pandemia del COVID-19 a nivel mundial, a lo cual no resulta ajeno nuestro país. Esto supone el reconocimiento de nivel de gasto consistentes con el resultado fiscal previsto de -8,2 y de -5,1% del PIB para las vigencias 2020 y 2021 respectivamente. Una vez aprobadas las metas, el Gobierno ha anunciado el mayor nivel de ingresos y gastos para el 2021 como resultado de su plan de reactivación, cuyo monto debe considerarse para esta homologación.

4.2 Proceso de conversión Presupuesto Nacional a Plan Financiero 2021

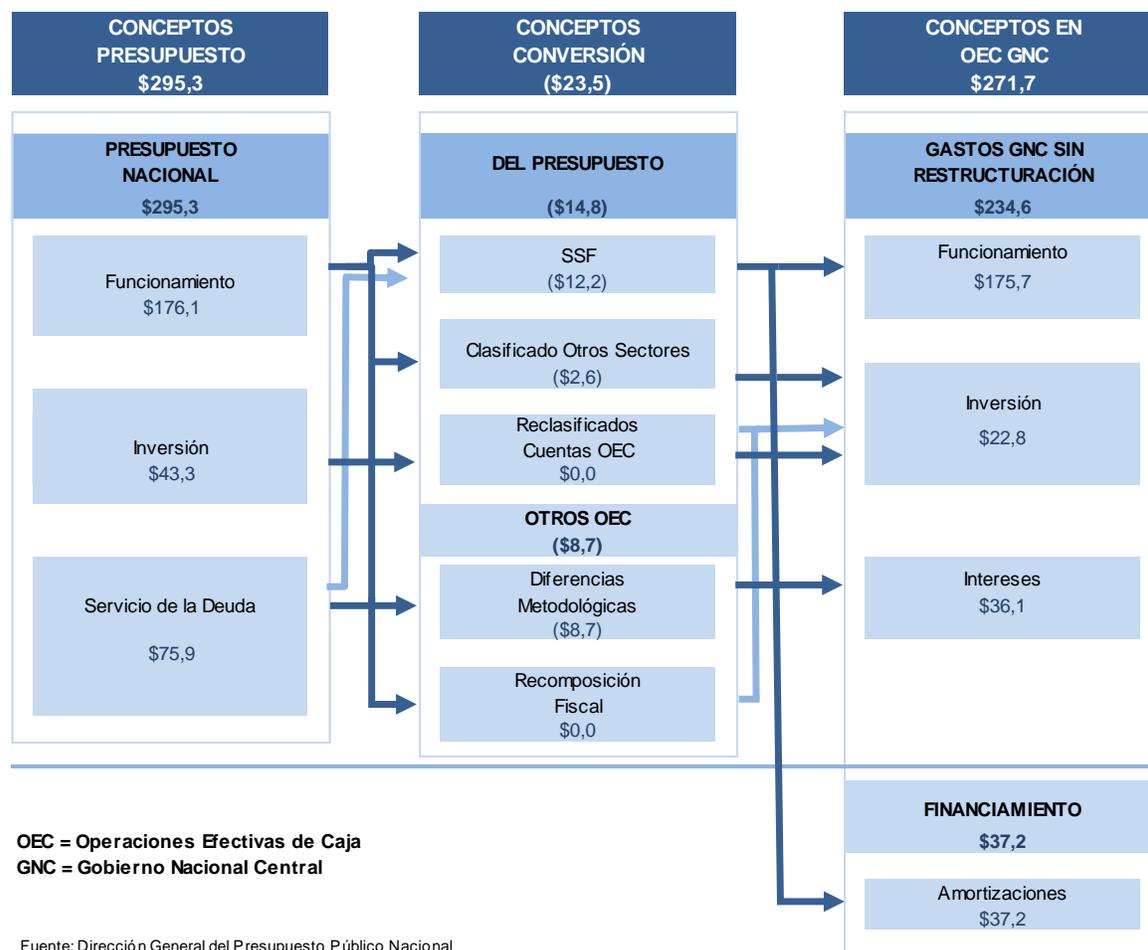
En el [Gráfico 4.2](#) se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las Operaciones Efectivas de Caja (OEC) del PF del GNC.

El primer paso en el ejercicio de conversión consiste en dejar en el PGN el Presupuesto Nacional (PN), que en la presentación del PF se denomina GNC, y excluir la parte correspondiente al presupuesto de los EPN. Así, el PN para 2021 se estima en \$295,3 billones, de los cuales se destinan \$176,1 billones a gastos de funcionamiento, \$43,3 billones a gastos de inversión y \$75,9 billones al servicio de la deuda³². ([Gráfico 4.2](#) - columna 1). Sin embargo, como ya se mencionó, este tipo de desagregación del gasto responde a la clasificación presupuestal prevista en el EOP y no corresponde totalmente al concepto económico y fiscal.

Gráfico 4.2. Convertidor del presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2021 Billones de pesos

³¹ Ley 1473 de 2011 Artículo 3. a) *Balance Fiscal Total: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Confis.*

³² Que incluyen \$7,5 billones para cubrir acuerdos de pago por concepto de sentencias que se encuentran en morosidad por \$5 billones y seguridad social en salud contributivo de \$2,5 billones, en cumplimiento de la estrategia de sustitución de pasivos contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2020 y ordenada en la Ley 1955 de 2019 por la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.



El Cuadro 4.1 muestra los valores del PN después de efectuar los ajustes necesarios para hacerlo comparable con la clasificación del PF. El cuadro se compone de cuatro columnas. La columna 1 corresponde al total del proyecto de PN que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República; la columna 2 muestra las diferencias en valor que se originan por la existencia de metodologías diferentes de medición del PN y el PF, como son las pérdidas de apropiación³³ y registros de causación³⁴. Asimismo, se tiene en cuenta el total del plan de reactivación económica no considerado en el PF contenido en el MFMP 2020 puesto a consideración del Honorable Congreso de la República (Cuadro 4.1 – columna 3).

³³ El monto de pérdidas de apropiación es descontado en el PF, sin embargo, hace parte de las apropiaciones presupuestales disponibles y se consideran como sobrantes de apropiación al cierre de la vigencia fiscal.

³⁴ Aquí se encuentran los registros de los efectos del mercado sobre el servicio de la deuda pública (Indexación de títulos de deuda), que forman parte de los registros de causación en la medición del resultado fiscal y no se consideran dentro del PN.

Cuadro 4.1. Diferencias metodológicas entre Presupuesto Nacional y Plan Financiero 2021

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN (1)	Diferencias Metodológicas (2)	Plan de Reactivación (3)	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (4)=(1+2+3)
Funcionamiento	176.073	(3.500)	(500)	172.073
Inversión	43.308	(2.889)	(4.156)	36.263
Servicio de Deuda	75.897	2.429	(98)	78.228
Total Gastos	295.277	(3.960)	(4.754)	286.563

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El Cuadro 4.2 describe dos ajustes adicionales que es necesario hacer: en primer lugar, se deben deducir algunas apropiaciones que se incorporan en el PN, pero no se incluyen en el PF, como los recursos que se ejecutan Sin Situación de Fondos (SSF)³⁵, \$12.238 mil millones (mm), columna 2. Estas operaciones no tienen impacto fiscal (es decir que no generan déficit ni superávit fiscal), ya que son financiadas con los recaudos realizados directamente por las entidades, los cuales determinan el monto de sus gastos, o corresponden a operaciones de registro ingreso-gasto, sin flujo de recursos por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN).

Cuadro 4.2. Presupuesto nacional no clasificado en GNC - Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2021

Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (1)	Apropiaciones SSF (2)	Clasificados en Otros Sectores (3)	Proyecto de Presupuesto GNC (4)=(1-2-3)
Funcionamiento	172.073	9.489	2.400	160.184
Inversión	36.263	2.749	189	33.325
Servicio de Deuda	78.228	-	-	78.228
Total Gastos	286.563	12.238	2.588	271.737

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En segundo lugar, se ajustan los conceptos presupuestales reclasificados en otros sectores del SPNF. La columna 3 del Cuadro 4.2 muestra las partidas, por valor de \$2.588 mm, que se clasifican en otros sectores del PF, así: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fondo de Solidaridad Pensional, que hacen parte del sector Seguridad Social.

En el Cuadro 4.3 se realiza una reclasificación adicional de conceptos, utilizada en la estructura presupuestal para hacerla comparable con la estructura económica que se muestra en el PF. En funcionamiento del PF se adiciona a la apropiación presupuestal la suma de \$15.504 mm, que en el PN se considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan

³⁵ El PN también se puede dividir, de acuerdo con el tránsito de los recursos que financian el gasto, en operaciones Con Situación de Fondos (CSF) y Sin Situación de Fondos (SSF). Las operaciones CSF corresponden a todas las que se realizan con giro de recursos a las entidades ejecutoras del presupuesto desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN). Las operaciones SSF, por su parte, corresponden a operaciones que no requieren tránsito de recursos a través de la DGCPTN, por corresponder a operaciones financiadas con recursos autorizados para recaudar directamente por la entidad ejecutora (caso de los Fondos Especiales), a créditos de proveedores (entrega directa del bien o servicio a la entidad contra endeudamiento), o a operaciones de registro que no obligan flujo de recursos (caso del cruce de cuentas).

algunos conceptos que se clasifican en gastos de funcionamiento o en el servicio de la deuda, dejando únicamente los gastos que se asocian al concepto económico de la inversión.

Cuadro 4.3. Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2021
Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	160.184	15.404	175.588
Inversión	33.325	(10.477)	22.848
Servicio de Deuda	78.228	(4.927)	73.301
Total Gastos	271.737	-	271.737

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En el Cuadro 4.4 se muestra el detalle de conceptos y de cuentas reclasificadas de la estructura presupuestal a la económica, enunciadas en la columna 2 del Cuadro 4.3. En la columna 1 del Cuadro 4.4 se registran los conceptos presupuestales que el PF considera gastos de funcionamiento, como ocurre con parte de los gastos de inversión del sector defensa que tienen que ver con las compras de equipo militar (tanto CSF como SSF), los reconocimientos de subsidios de tarifas eléctricas y gas, y las rentas garantizadas Ley 1819 de 2016 (el antiguo CREE)³⁶, así como el servicio de la deuda de entidades y el reconocimiento de pensiones a través de bonos de deuda.

En la columna 2, se detallan las contrapartidas de algunos de estos conceptos presupuestales. En las columnas 3 y 4 se presentan los movimientos en el servicio de la deuda desagregados en los conceptos utilizados en el PF.

Cuadro 4.4. Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2021
Miles de millones de pesos

Conceptos \ Cuentas	Funcionamiento (1)	Inversión (2)	Servicio Deuda		Total (5)=(1+...+4)
			Intereses Deuda (3)	Amortizaciones Deuda (4)	
Inversión de Militares	287	(287)			-
Subsidios de tarifas eléctricas	3.600	(3.600)			-
Rentas garantizadas (Ley 1819/2016)	6.590	(6.590)			-
Servicio de la Deuda Entidades	877		(740)	(137)	-
Amortizac.Bonos Pensionales Universidades	241			(241)	-
Bonos Pensionales	3.809			(3.809)	-
Total	15.404	(10.477)	(740)	(4.187)	-

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Sobre el monto total de la columna 3 del Cuadro 4.3 por \$271.737 mm es preciso efectuar algunas operaciones adicionales para hacerlo completamente compatible con el del gasto del GNC establecido en el PF, aplicando los valores que son de financiamiento o que no se contabilizan en el gasto presupuestal, como son las amortizaciones del Servicio de la Deuda, obteniendo así un resultado igual de \$271.737 mm, que

³⁶ Ley 1819 de 2016 establece destinación específica de algunos puntos del impuesto sobre la renta y complementarios sobre personas jurídicas se destinarán a la financiación de los programas de inversión social, que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

corresponde al concepto de gasto con el que se determina el déficit fiscal del GNC establecido en el PF, tal como se presenta en el Cuadro 4.5

Cuadro 4.5. Ajuste PN a PF GNC 2021

Miles de millones de pesos

Cuenta	Plan Financiero GNC (1)	Recomposición fiscal (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	175.588	-	175.588
Inversión	22.848	-	22.848
Servicio de Deuda 1/	73.301	(37.157)	36.144
Subtotal antes de Déficit	271.737	(37.157)	234.580
Amortizaciones de Deuda		37.157	37.157
Total Gastos	271.737	-	271.737

1/ Servicio de Deuda menos amortizaciones (son financiamiento) para determinar gasto de Intereses de PF

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Este resultado fiscal guarda consistencia³⁷ con el balance del GNC que el MFMP 2020 fijó para el 2021 de -5.1% del PIB, porcentaje que interrumpe la tendencia decreciente que debía observar para el año 2021, con respecto a la meta fija establecida en la Ley 1473 de 2011. Esto debido a la situación excepcional que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia mundial, el cual genera mayores gastos para la atención de la salud, atención a la población vulnerable en necesidades básicas y la reactivación de la actividad productiva del país. Situación que obligó a suspender la Regla Fiscal el pasado mes de junio para los años 2020 y 2021, con el respaldo del CCRF. El Gobierno Nacional se comprometió a retomar la senda de déficit de mediano plazo a partir de 2022, consistente con la aplicación de la Regla Fiscal.

El monto de gastos señalado en el Cuadro 4.5 es consistente con el monto del balance previsto del GNC para la vigencia 2021 de \$-57.770 mm, -5.1% del PIB.

De esta manera se da estricto cumplimiento a los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica, Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y es consistente con el MFMP 2020, la sostenibilidad fiscal y el resultado del GNC que ordena la Regla Fiscal.

³⁷ Ley 1473 de 2011 por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones, Artículo 4°. Coherencia. 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, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

5 Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal 2019

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (Artículo 14 del Decreto 4730 de 2005) en este capítulo se presenta el informe sobre los resultados de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal de 2019.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

(...)

2. Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.

(...)

5.1 Introducción

A comienzos de 2020 el Fondo Monetario Internacional (FMI) consideraba que la economía mundial había entrado en una etapa de afianzamiento y consolidación, sin embargo, detectaba diversos riesgos a la baja que, de materializarse alguno de ellos, podría dar al traste con la recuperación³⁸. Aun así, el Fondo esperaba que el crecimiento promedio de la economía mundial podría pasar del 2,9% en 2019 al 3,3% en 2020 y 3,4% en 2021. Algo similar preveía para América Latina y el Caribe. Después de superar el colapso del precio internacional de las materias primas sufrido entre 2014 y 2016, era visible un cambio favorable que permitía esperar un crecimiento de la región del 0,1% en 2019 a 1,6% en 2020 y a 2,3% en 2021. Aun así, son resultados poco satisfactorios si se comparan con el dinamismo de otras regiones del planeta, en especial las economías emergentes y en desarrollo del Asia.

La economía colombiana, por su parte, mostró en 2019 un aumento del 3,3%, el mejor registro desde 2014, año del colapso petrolero, superior al nivel alcanzado en 2018, 2,5%, y por encima de la mayoría de las economías de la región; aunque muy lejos aún de su PIB potencial³⁹. Este crecimiento, desde el lado de la oferta, fue resultado, entre otros factores, del buen comportamiento de sectores como administración pública, educación y salud, comercio, transporte y alojamiento, y actividades financieras y seguros. En particular, el sector comercio se vio favorecido por el desempeño de la demanda interna y por el aumento en el número de turistas y de migrantes provenientes del exterior que favorecieron la dinámica de esta última rama. Desde el lado de la demanda, en 2019 la mayor dinámica se dio en la demanda interna (con muy poca relevancia de la demanda externa neta), que siguió mostrando un importante aumento al cierre del año. Para el año completo, el crecimiento del agregado ascendió a 4,5%, con una tasa similar tanto para el consumo como para la inversión, que en ambos casos fue mayor que la observada en 2018⁴⁰.

Así, basados en los resultados observados en 2019 y en el impulso de la actividad en el segundo semestre del año, las previsiones para el mediano plazo efectuadas por diferentes instituciones y analistas coincidían en que la economía colombiana estaba entrando en un proceso de consolidación que se afianzaría

³⁸FMI, World Economic Outlook (WEO) (Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial), enero 2020.

³⁹www.dane.gov.co

⁴⁰www.banrep.gov.co

en 2020 cuando el crecimiento esperado del producto (3,6%) tomaría una senda ascendente que lo acercaría al PIB potencial. Esto debería traducirse en creación de nuevos puestos de trabajo, empleo de mejor calidad, y mayores avances en la reducción de las desigualdades sociales. Los acontecimientos del primer trimestre de 2020 han mostrado lo equivocados que estaban todos los pronósticos económicos, en todas partes del mundo.

Desde que se inició esta administración, en agosto de 2018, se ha adelantado una gestión que se ha caracterizado por un manejo austero, riguroso y responsable de los recursos públicos. Se ha buscado alcanzar la mayor eficiencia posible en el uso de estos, para lo cual se ha hecho un esfuerzo importante. Así, a pesar del alto costo fiscal que tuvo en 2018 y 2019 el creciente flujo de migrantes venezolanos, se pudieron mantener las metas dentro de los límites fijados por la Regla Fiscal, como lo constató para cada uno de esos años el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) en sus reuniones ordinarias del 27 de marzo de 2019 y del 4 de mayo de 2020, respectivamente.

Teniendo esto como marco de referencia general a continuación se hace un resumen de los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones en la vigencia fiscal de 2019, con corte a 31 de diciembre del mismo año⁴¹. En el próximo capítulo se presentará el resumen correspondiente al primer semestre de 2020, con énfasis en las operaciones presupuestales aprobadas para hacer frente a la pandemia, en el marco de los dos Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretados por el Gobierno para todo el territorio nacional, decretos 417 y 637 de 2020.

5.2 Ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital 2019

Al cierre de 2019, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación (PGN) ascendió a \$250,4 billones, de los cuales el 94,1% (\$235,6 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central (GNC) y el resto, 5,9% (\$14,9 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

De acuerdo con los registros de ejecución de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), la ejecución del presupuesto de ingresos a diciembre de 2019 ascendió a \$245,1 billones, equivalente al 97,9% del aforo, 23,5% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$153 billones, recursos de capital por \$62 billones, fondos especiales por \$11,2 billones, rentas parafiscales por \$2,2 billones, y recursos de los establecimientos públicos por \$16,6 billones (Cuadro 5.1).

⁴¹Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

Cuadro 5.1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 19/18 (5)	Porcentaje del PIB	
			2018 (3)	2019 (4)=(2/1)		2018 (6)	2019 (7)
Presupuesto Nación	235.556	228.488	96,2	97,0	8,2	21,6	21,9
Ingresos Corrientes	144.191	153.010	96,0	106,1	15,4	13,6	14,7
Recursos de Capital	78.595	62.040	95,7	78,9	(5,1)	6,7	6,0
Fondos Especiales	10.684	11.200	99,5	104,8	0,9	1,1	1,1
Rentas Parafiscales	2.085	2.238	103,0	107,3	12,4	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	14.855	16.636	112,9	112,0	7,2	1,6	1,6
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	250.411	245.123	97,2	97,9	8,2	23,2	23,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El recaudo acumulado a diciembre de 2019 de los ingresos corrientes alcanzó el 106,1% del aforo, 14,7% del PIB, 1,1 por encima al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 78,9% del aforo, 6% del PIB; los fondos especiales registran un recaudo del 104,8% del aforo, 1,1% del PIB y las Rentas Parafiscales el 107,3% del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a diciembre de 2019 muestra un incremento nominal de 8,2% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2018 aumenta su participación porcentual en términos de PIB en 0,3%, para ubicarse en 23,5%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN) participa en 1,6% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 21,9%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es superior en términos del PIB al período anterior, nominalmente crece en 15,4%, mientras que la situación con los recursos de capital, muestra una participación en términos de PIB en 6% mientras disminuye nominalmente en 5,1%, los fondos especiales se incrementan nominalmente en 0,9%, aportando 1,1% del PIB, similar al año anterior; y las rentas parafiscales incrementan nominalmente en 12,4%, participando como porcentaje del PIB en 0,2%.

Los EPN, registran un crecimiento nominal del 7,2% en la ejecución, cuyo monto alcanzó \$16,6 billones, con una participación en términos de PIB de 1,6%, al cierre de diciembre.

5.2.1 Ingresos corrientes

De un aforo vigente por \$144,2 billones, a diciembre de 2019 se recaudaron \$153 billones, con una variación nominal respecto a 2018 de 15,4%, representando 14,7% del PIB superior en 1,1% al observado en 2018. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99% del total de ingresos recaudados, \$151,5 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 1% del total, \$1,5 billones del recaudo observado.

La Ley de Financiamiento, Ley 1943 de 2018, incluyó diferentes modificaciones y fuentes tributarias de recursos que se reflejan en el recaudo tributario, tales como: ampliación de la base de contribuyentes obligada a tributar; impuesto de normalización, el cual buscaba eliminar pasivos inexistentes o incluir activos omitidos en declaraciones anteriores; impuesto al patrimonio, con tarifas de 1% para patrimonios líquidos igual o superiores a \$5.000 millones, que compensan las medidas de menores tarifas sobre utilidades de las

empresas, la deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital para nuevas inversiones en el sector minero energético, entre otras.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos que recaen sobre la renta y el consumo, tales como Impuesto de Renta, IVA y Consumo, mejoran su participación en términos del PIB en 0,8%. En particular los relacionados con la renta que incrementa la participación en cerca de un 0,7%, pp-puntos porcentuales, fundamentalmente por el comportamiento del recaudo por retención en la fuente a título de renta⁴². El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un incremento nominal del recaudo de 4,5%, respecto a lo observado en el año anterior para el mismo período, vale recordar el efecto de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, que desligó el IVA del impuesto sobre del combustible, regresando al esquema anterior del Impuesto Global a la gasolina y ACPM.

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa mejoran su participación porcentual en términos de PIB en 2,3%, su porcentaje de ejecución mejora situándose en 113,9% frente 93,8% de 2018 y aporta por tanto cerca del 15,8% del recaudo observado a diciembre, en los ingresos tributarios. Esto, por el comportamiento favorable en las importaciones, valor CIF, que, al cierre de diciembre de 2019, tienen una variación nominal positiva, 2,6%⁴³, de otro lado, por la devaluación de cerca del 1,0%, de acuerdo a la serie histórica registra por el Banco de la República, que durante el transcurso de la vigencia tuvo una tendencia creciente hasta alcanzar \$3.400 por dólar, lo que permitió obtener mayores recursos vía tributación.

La economía colombiana ha mostrado una recuperación, luego de la desaceleración entre 2015 a 2017, en que pasó de 3,0% a 2,1% y 1,4%, respectivamente. Creció un 2,6% para el 2018. Para 2019 se observó un crecimiento año completo de 3,3% del PIB⁴⁴

El recaudo tributario a diciembre de 2019 refleja el desempeño de la actividad económica, en particular la producción industrial, la cual se sitúa en terreno positivo, dentro de las ramas por actividad económica que experimenta una variación de la producción real al cierre de diciembre de 1,5%, frente a 2,9%⁴⁵ del año anterior, donde lideraba el crecimiento la refinación de petróleo el cual contribuía con 0,8% al total⁴⁶. En la producción se observa un incremento a diciembre de 2019 de la producción real fabril que se sitúa en 1,5%. El indicador muestra el mantenimiento positivo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del Gobierno Nacional; veintitrés (23) actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de elaboración de bebidas con una contribución de 0,5%, el resto de las actividades aporta el 2,2%. Entre ellas aparecen; Fabricación de otros productos químicos; Fabricación de papel, cartón, y sus productos; Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos; Elaboración de productos de panadería; Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados; Confección de prendas de vestir; Fabricación de productos de plástico; Fabricación de carrocerías para vehículos automotores, remolques; Fabricación de otros tipos de equipo de transporte; Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería; Elaboración de alimentos preparados para animales; Actividades de impresión y Elaboración de productos lácteos, como los más importantes de resultado positivo; esas trece (13) actividades contribuyen positivamente al desempeño de la actividad fabril aportando 1,9%, el resto, nueve (9) actividades contribuyen

⁴²Al pasar de \$50,3 billones en 2018 a \$52,7 billones en 2019, con un crecimiento de 4,9%. Comunicado de prensa 01, del 13 de enero de 2020. Recaudo bruto de impuestos nacionales de 2019. www.dian.gov.co

⁴³Avance de Comercio Exterior No. 783 de enero 13 de 2020, Cuadro 1. www.dian.gov.co

⁴⁴Tabla 1. Valor agregado por actividad económica. Boletín Técnico, Producto Interno Bruto (PIB). Febrero 14 de 2020. www.dane.gov.co

⁴⁵Boletín Técnico - Encuesta Mensual Manufacturera EMM. 14 de febrero de 2019. www.dane.gov.co

⁴⁶Tabla 4. Variación año corrido y contribución de la producción real según.... Boletín Técnico. EMM febrero 2019. www.dane.gov.co

con 0,2%. Mientras que dieciséis (16) subsectores muestran resultado negativo en la producción manufacturera con un comportamiento negativo de -1,2%⁴⁷, donde se destacan actividades como: Otras industrias manufactureras con -0,3%; Fabricación de sustancias químicas básicas, y sus productos con -0,2%; Elaboración de azúcar y panela con -0,1%; Coquización, refinación de petróleo, y mezcla de combustibles con -0,1%, como los más destacables.

De otro lado, la producción a diciembre desde la perspectiva territorial muestra regionalmente quienes más aportan al crecimiento, y son las zonas que se caracterizan por su tradicional fortaleza industrial. Por tanto, las seis (6) regiones que contribuyen con cerca del 1,5% del crecimiento son en su orden: Valle del Cauca con 0,4%; Atlántico con 0,3%; Santander con 0,2%; Bogotá, D.C con 0,2%; Otros Departamentos con 0,2% y Risaralda con 0,1%. El resto de las regiones, ocho (8) no aportan. Teniendo resultados negativos, la región de Cauca, Antioquia y Tolima.

La perspectiva regional, permite adecuarse a los requerimientos nacionales e internacionales, en especial a lo establecido en el marco de las normas como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con lo cual se atiende a los estándares de las buenas prácticas de diseño de las estadísticas. Pero de igual forma, nos permite ubicar en el contexto nacional cuáles regiones establecen la dinámica económica del país y por tanto diseñar las políticas públicas para identificar nuevos polos de desarrollo.

Otro sector económico que incide en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios es las ventas del comercio al por menor, que registró un incremento de 6,5% a diciembre de 2019, y sin vehículos mantienen dicho crecimiento en 7%, frente al mismo periodo del año anterior que, sin embargo, registró un incremento de 6,2% y 4,8%, respectivamente. El componente del recaudo correspondiente a retención a título IVA muestra un buen comportamiento, lo que refuerza la observación sobre reactivación de las ventas en grupos de mercancías que contribuyen de manera importante al recaudo, alcanzando cerca del 28,4% de los ingresos tributarios obtenidos por dicho nivel rentístico, entre los grupos de mercancías que reportan buen comportamiento y contribuyen al crecimiento encontramos: Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas con 1,8%; Equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico con 1,5%; Vehículos automotores y motocicletas con 0,4%; Electrodomésticos, muebles para el hogar con 0,4%; Prendas de vestir y textiles con 0,4%; Otras mercancías para uso personal o doméstico, no especificadas anteriormente con 0,3%; Productos para el aseo del hogar con 0,3%; Combustibles para vehículos automotores; Productos de aseo personal, cosméticos y perfumería, con 0,3%. Esos ocho (8) grupos de mercancías, de dieciséis (16), contribuyen con 5,4 pp reales al crecimiento de las ventas al cierre de diciembre de 2019, y por tanto repercuten en el recaudo por actividad comercial, compensando más que proporcionalmente la contribución negativa de un (1) grupo de mercancías, como el de Libros, papelería, periódicos, revistas y útiles escolares, con -0,1%⁴⁸, manteniendo la observación que son más grupos de mercancías con comportamiento positivo, quince (15) grupos de dieciséis (16). El recaudo por IVA interno presenta una variación nominal de 10,3% respecto a 2018, mejorando su participación en el PIB, 4,1%, en línea con el impulso observado de la actividad comercial, con un recaudo de \$43 billones.

⁴⁷Anexo: Tabla 3. Variación año corrido (%) y contribución de la producción, ventas,... Boletín Técnico, febrero 2020. www.dane.gov.co

⁴⁸Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacional^a. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 13 de febrero de 2020. www.dane.gov.co

Al cierre de diciembre de 2019, los impuestos directos recaudaron el 109,5% de lo aforado, con una variación nominal respecto a igual período de 2018 de 17,8% y pasó del 6,2% al 6,9% del PIB. Entre tanto, los impuestos indirectos internos, crecen en porcentaje de ejecución respecto al aforo a 99,2%, y crece su participación en términos de PIB a 5,4%. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$117 billones, 77,2% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 17,8%, elevando su participación en el PIB de 6,2% a 6,9%. El impuesto a la Riqueza y los recursos de la Sobretasa CREE, si bien no contaron con aforo inicial han generaron recaudo que alcanzan \$1 billón, por extemporaneidad de pago de los contribuyentes, y activación del impuesto a la riqueza con la Ley de Financiamiento, y se registran dentro de los impuestos directos. Los recursos por Impuesto de Normalización y el impuesto de timbre nacional, que se encuentra agregado dentro del impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$1,1 mil millones-mm, 113% del aforo y \$85,8 mm, 92,6% del aforo⁴⁹, respectivamente. En el Cuadro 5.2. se presenta la composición del recaudo por concepto y nivel rentístico.

Cuadro 5.2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 19/18	Porcentaje del PIB	
			2018	2019		2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	142.882	151.533	96,0	106,1	14,9	13,5	14,5
Impuestos Directos	65.376	71.569	100,0	109,5	17,8	6,2	6,9
Renta y Complementarios *	65.376	71.569	100,0	109,5	17,8	6,2	6,9
Impuestos Indirectos internos	56.478	56.023	92,4	99,2	11,8	5,1	5,4
IVA	42.627	43.002	94,0	100,9	10,3	4,0	4,1
Ipoconsumo	3.973	2.383	81,9	60,0	14,5	0,2	0,2
GMF	7.542	8.083	85,0	107,2	19,0	0,7	0,8
Gasolina y ACPM	1.566	1.585	134,1	101,2	4,5	0,2	0,2
Impuesto al Carbono	306	437	45,3	142,7	49,6	0,0	0,0
Resto	465	533	100,4	114,6	15,5	0,0	0,1
Impuestos Indirectos externos	21.028	23.941	93,8	113,9	14,2	2,1	2,3
II.- Ingresos No Tributarios	1.309	1.477	107,3	112,8	86,1	0,1	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	1.309	1.477	107,3	112,8	86,1	0,1	0,1
III.- TOTAL INGRESOS CORRIENTES (I + II)	144.191	153.010	96,0	106,1	15,4	13,6	14,7

*Incorpora el impuesto de Timbre Nacional, Normalización y Riqueza

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, artículo 71 y vigente desde 2013, y adicionado mediante la Ley 1943 de 2018, incorpora ventas de bienes inmuebles gravadas con valor superior a 26.800 UVT a la tarifa del 2%, con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, al igual que facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presenta en el sector de restaurantes y bares, gravados a las tarifas del 8% y 16% y para servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de 4%, cuyo aforo es de \$3,4 billones⁵⁰. al cierre de diciembre 2019 registra una ejecución de 60%, no cumpliendo la expectativa de programación de recaudo de \$1,6 billón⁵¹, manteniendo

⁴⁹Tomado de reporte de ingresos de SIIF Nación del 7 de febrero de 2020.

⁵⁰La Ley 1819 de 2016 adicionó consumos gravados en: consumo de bolsas plásticas, a partir de julio de 2017 y el consumo de cannabis, sin mayor efecto en el recaudo total. De igual forma, la Ley 1943 de 2018, introdujo otro gravamen del 2% sobre la venta de inmuebles superiores a 26800 uvt.

⁵¹Memorando Recaudo Tributario Enero-diciembre de 2019, DGCPNT. 24 de enero de 2020.

su participación en términos de PIB de 0,2%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 14,5%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascendieron a \$8,1 billones, 107,2% del aforo programado y 0,8% del PIB, por lo que su variación nominal fue de 19%. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento importante al cierre de diciembre de 2019 con un recaudo de \$1,6 billones, 101,2% del aforo⁵², alcanzando 0,2% del PIB, aunque con una variación nominal de 4,5%. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada del año anterior. De otro lado, se registra el ingreso del Impuesto Nacional al Carbono, con un comportamiento significativo que alcanza el 142,7% del aforo, sin impactar de manera importante en términos de PIB, con una ejecución de \$437 mm.

Los impuestos sobre las importaciones, (actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), mejoran su participación como porcentaje del PIB, 0,2 pp respecto a lo alcanzado en el 2018, con ejecución de 113,9% sobre el aforo, con una variación de 14,2% nominal respecto al observado en la vigencia 2018. Durante lo corrido del año se experimentó una revaluación de 6,5% y la variación del monto de las importaciones CIF⁵³ de 2,9% en valor y 8,8%⁵⁴ en peso (kg) en 2019, respecto al mismo período de 2018, reduciendo la relación de precios implícitos⁵⁵ en alrededor de -6,2%, al pasar de US\$1,45 a US\$1,36 en el 2019.

El resto de los impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 114,6% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en términos del PIB, pero muestran una buena ejecución junto a los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes.

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cierre de diciembre presentan una ejecución de \$1,5 billones, 112,8% de lo programado para la vigencia. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades, tales como: los recursos por concepto de especies venales del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

5.2.2 Recursos de capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$78,6 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital⁵⁶. A diciembre de 2019, estos recursos registraron un recaudo del 78,9% respecto al monto aforado, equivalente a \$62 billones. Con variación nominal de -5,1%, en relación con

⁵²El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1819 de 2016, separa el antiguo impuesto global a la gasolina y ACPM con el IVA.

⁵³Cost, Insurance and Freight, Coste (seguro y flete, puerto de destino convenido). El vendedor se hace cargo de todos los costos, incluidos el transporte principal y el seguro, hasta que la mercancía llegue al puerto de destino. Aunque el seguro lo ha contratado el vendedor, el beneficiario del seguro es el comprador.

⁵⁴Avance de Comercio Exterior No. 783 de enero 13 de 2020. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.

⁵⁵Valor en US\$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos

⁵⁶Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

2018. Los recursos del crédito, interno y externo, el 76,8% del total del aforo corresponden a \$60,4 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 23,2%, \$18,2 billones (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3. Presupuesto de la Nación – Recursos de capital: aforo y recaudo 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo (1)	Recaudo (2)	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 19/18 (5)	Porcentaje del PIB	
			2018 (3)	2019 (4)=(2/1)		2018 (6)	2019 (7)
Recursos de Crédito Interno	46.700	25.569	90,3	54,8	(34,3)	4,0	2,5
Recursos de Crédito Externo	13.679	12.376	102,6	90,5	3,0	1,2	1,2
Otros Recursos de Capital	18.216	24.095	106,6	132,3	67,3	1,5	2,3
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	78.595	62.040	95,7	78,9	(5,1)	6,7	6,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$37,9 billones a diciembre de 2019, 61,2% del aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$25,6 billones, 54,8% del total del aforo y 41,2% del recaudo total, porcentaje que refleja el mantenimiento en la colocación de TES mediante subasta y las colocaciones entre los entidades públicas, en cuanto al primero, se resalta la confianza de los inversionistas extranjeros por comprar papeles de deuda interna, un factor determinante en el crecimiento de la demanda de dichos papeles durante lo corrido de la vigencia, alcanzando cerca de 25% en el saldo de la deuda, con un promedio de \$2,6 billones por mes, sin haberse realizado colocación en el último cuatrimestre del año, al igual que los TES convenidos con las entidades públicas cumplen satisfactoriamente la meta programada de los \$4,5 billones de colocación. Con lo que se desarrolla con éxito la programación y mantenimiento de la dinámica que se ha observado en el mercado interno de capitales y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno por parte de los inversionistas externos y nacionales, aún frente a la coyuntura interna y externa.

Por otro lado, la política de manejo de deuda externa ha permitido acudir con menor rigor al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto del buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno. Sin embargo, a pesar del enlentecimiento de la economía mundial que repercute en el mercado de capital externo se pudo acceder a la consecución de recursos frescos para atender los grandes proyectos de infraestructura en el país en los años recientes, por lo que a diciembre de 2019 se obtuvo recursos del orden de \$12,4 billones, recursos que aseguraron financiamiento para la vigencia 2019.

Se resalta la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos, reafirmando la percepción de confianza y cumplimiento del mercado internacional con relación al comportamiento de nuestra economía.

En el resto de los recursos de capital se observa un comportamiento con mejor dinámica respecto a igual período del año anterior, que pasa de ejecutar el 106,6%, \$14,4 billones en 2018 a 132,3%, \$24,1 billones, una variación nominal de 67,3% en 2019. La buena ejecución del resto de recursos de capital recae en los excedentes financieros, que se detallan en el Cuadro 5.4 los cuales ejecutan el 173,6% del aforo, contribuyendo con cerca del 62,7% del total del recaudo, siguiéndoles los rendimientos financieros con \$4,6 billones y los reintegros no apropiados con \$1,2 billones.

Cuadro 5.4. Presupuesto de la Nación - Excedentes financieros 2019

Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	11.425	75,6
Banco de la República	2.015	13,3
Isa	314	2,1
ANH	298	2,0
BanAgrario	246	1,6
Aeronáutica	144	1,0
Otros	662	4,4
TOTAL EXCEDENTES	15.104	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

La recuperación de cartera registró recaudos por \$422 mm, 179,8% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$147,6 mm, EMCALI con \$127,8 mm y URRÁ por \$120mm, los cuales representan el 93,4% del recaudo total.

5.2.3 Rentas parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2019 recaudó \$2,2 billones, 107,0% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$28,1 mm, 104% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$2,2 billones y una variación nominal de 12,4%, respecto al mismo período del año anterior.

5.2.4 Fondos especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, Cuadro 5.5 se observa un nivel de recaudo de 104,8%, correspondiente a \$11,2 billones, respecto al aforo vigente de 2019. Mostrando una participación en términos del PIB de 1,1%, muestra una variación nominal de 0,9% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, perdiendo impulso en el recaudo fondo solidaridad pensional y los fondos internos de la policía nacional.

Cuadro 5.5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 19/18	Porcentaje del PIB	
			2018	2019		2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo de recursos SOAT y FONSAT	1.647	1.925	119,9	116,9	19,5	0,2	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.290	1.439	116,8	111,5	(0,3)	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	973	908	105,9	93,4	2,7	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	903	958	102,8	106,0	9,0	0,1	0,1
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	823	827	100,7	100,5	2,8	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	584	702	121,9	120,2	8,2	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	443	446	115,1	100,6	1,2	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	307	326	106,5	106,1	25,3	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	182	257	96,6	140,9	22,5	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	169	201	115,5	118,8	(36,6)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.362	3.211	85,4	95,5	(10,9)	0,4	0,3
TOTAL FONDOS ESPECIALES	10.684	11.200	99,5	104,8	(10,9)	1,0	1,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Fondos que registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Convivencia Ciudadana, 140,9%; Fondo Financiación del Sector Justicia, 120,2%; Fondo de Recursos SOAT y FONSAT, 116,9%; Fondo Internos de la Policía, 118,8%; Fondo de Solidaridad Pensional, 111,5%, entre los más destacados.

5.3 Presupuesto de gasto 2019

El Honorable Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2019 por una cuantía de \$259 billones⁵⁷, de los cuales \$243,8 billones financiados con recursos de la Nación y \$15,2 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el Cuadro 5.6.

Cuadro 5.6. Presupuesto inicial de gastos 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	153.722	6.513	160.236	63,0	42,9	61,9
Gastos de Personal	29.294	1.862	31.155	12,0	12,3	12,0
Adquisiciones de Bienes y Servicios	7.215	776	7.990	3,0	5,1	3,1
Transferencias	116.188	2.495	118.683	47,7	16,4	45,8
Gastos de Comercialización y Producción	71	1.279	1.350	0,0	8,4	0,5
Adquisición de Activos Financieros	290	15	305	0,1	0,1	0,1
Disminución de Pasivos	221	8	229	0,1	0,1	0,1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	443	79	522	0,2	0,5	0,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	51.933	1	51.935	21,3	0,0	20,1
Deuda Pública Externa	18.721	-	18.721	7,7	-	7,2
Deuda Pública Interna	33.213	1	33.214	13,6	0,0	12,8
III. INVERSION	38.162	8.665	46.827	15,7	57,1	18,1
IV. TOTAL (I + II + III)	243.818	15.180	258.997	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	191.884	15.178	207.062	78,7	100,0	79,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.3.1 Modificaciones presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2019 se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos por \$397 mm; donaciones por \$17 mm realizadas mediante los Decretos 326, 581 y 652 de 2019; ajustes al interior del sector Transporte por \$185 mm realizados mediante Decreto 1155 de 2019; y se redujeron \$9 billones mediante Decreto 2412 de 2019. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2019 ascendió a \$250,4 billones, \$8,6 billones por debajo de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el Cuadro 5.7.

⁵⁷Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018 y Decreto de Liquidación 2467 del 28 de diciembre de 2018.

Cuadro 5.7. Modificaciones presupuestales 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 1940	26 de noviembre de 2018	258.997
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículos 25, Ley 1940 y Decreto 2467 de 2018)	Enero a Diciembre de 2019	397
DONACION	Decretos 326, 581 y 652	Marzo 4, abril 2 y 22 de 2019	17
AJUSTE*	Decreto 1155 (Artículo 111, Ley 1955 de 2019)	Junio 27 de 2019	185
REDUCCION	Decreto 2412 (Artículos 76 y 77 EOP)	Diciembre 31 de 2019	(9.000)
APROPIACION DEFINITIVA			250.411

* Modificaciones al interior de las entidades que no afectan el total del presupuesto.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.3.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Estas operaciones se efectuaron en desarrollo de los artículos 25 de la Ley 1940 y Decreto 2467 de 2018.

Artículo 25. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, así como las señaladas en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos.

En la vigencia de 2019 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por \$397 mm, que representan el 0,2% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el Cuadro 5.8.

Cuadro 5.8. Adiciones por convenios interadministrativos 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop (4)
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	
I. FUNCIONAMIENTO	19	273	291	0,2
Gastos de Personal	-	4	4	0,0
Adquisiciones de Bienes y Servicios	12	2	14	0,1
Transferencias	6	23	29	0,0
Gastos de Comercialización y Producción	-	244	244	16,9
II. INVERSION	11	95	106	0,3
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	30	367	397	0,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el [Anexo 5.1](#) se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a diciembre de 2019.

5.3.1.2 Donaciones

Durante la vigencia fiscal de 2019, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$17,2 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 111 de 1996: Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República (...).

En el [Cuadro 5.9](#) se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro 5.9. Adiciones por donaciones en 2019
 Miles de millones de pesos

No. Decreto	Fecha	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
326	4 de marzo de 2019	Fiscalía General de la Nación	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y funcionarias de la Fiscalía General de la Nación para la atención de víctimas e investigación en casos de violencia sexual.	0.02
581	2 de abril de 2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Unión Europea	Contribuir a la superación de las desventajas sociales y económicas de las regiones marginadas y afectadas por el conflicto de Colombia, como un medio para alcanzar un país equitativo y una paz duradera. El programa apoyará la implementación de la política de "Crecimiento Verde"	16.9
652	22 de abril de 2019	Fiscalía General de la Nación	Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Financiar el proyecto "Asistencia técnica para el análisis de la operatividad de la Fiscalía General de la Nación en relación a la investigación y judicialización de los delitos contra la vida e integridad personal".	0.3
TOTAL DONACIONES					17.2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.3.1.3 Ajuste al Presupuesto General de la Nación

El artículo 111 de la Ley 1955 de 2019, establece en relación con la reprogramación de vigencias futuras del sector transporte:

Con el fin de atender gastos prioritarios del Sector Transporte y mantener la consistencia fiscal del Presupuesto General de la Nación, las entidades que conforman el Sector podrán recomponer el presupuesto a través de la reprogramación de los compromisos realizados con cargo a vigencias futuras, autorizadas en los diferentes proyectos de inversión”.

El Gobierno Nacional hará los ajustes necesarios mediante decreto anual debidamente motivado, sin cambiar, en todo caso, el monto total de gasto de inversión del sector para la vigencia fiscal, aprobado por el Congreso.

Con base en el artículo anterior, se expidió el Decreto 1155 de 2019, mediante el cual se efectuaron traslados presupuestales por \$185,1 mm de la Agencia Nacional de Infraestructura al Ministerio de Transporte (\$155,1 mm) y al Instituto Nacional de Vías (\$30 mm).

5.3.1.4 Reducción

En desarrollo de lo señalado en los artículos 76 y 77 del EOP y previo concepto del Consejo de Ministros, en la sesión virtual de los días 26 y 27 de diciembre de 2019, y como una medida encaminada a garantizar el cumplimiento de las metas de déficit fiscal establecidas para la vigencia, el gobierno nacional expidió el Decreto 2412 de 2019 mediante el cual se redujo el PGN en \$9 billones, de los cuales \$3,8 billones correspondieron a gastos de funcionamiento y \$5,2 billones a inversión, como se presenta en el Cuadro 5.10.

Cuadro 5.10. Reducción en 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	3.587	261	3.849
Gastos de personal	44	34	78
Adquisición de bienes y servicios	21	7	28
Transferencias	3.495	137	3.632
Gastos de comercialización y producción	0	78	78
Disminución de pasivos	0,1	1	1
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de Mora	27	5	32
II. INVERSIÓN	4.746	405	5.152
III. TOTAL (I + II + III)	8.334	666	9.000

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.3.1.5 Presupuesto de gastos definitivo

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Honorable Congreso de la República, el presupuesto definitivo de la vigencia 2019 es inferior en un 3,3%, como resultado de las modificaciones anteriormente descritas. El 94,1% del PGN se financió con recursos de la Nación y el 5,9% restante, con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales, EPN.

Cuadro 5.11. Presupuesto de gasto definitivo 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas ¹			Presupuesto Definitivo		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	153.722	6.513	160.236	(3.569)	12	(3.557)	150.154	6.525	156.679
Gastos de personal	29.294	1.862	31.155	141	2	142	29.434	1.863	31.298
Adquisición de bienes y servicios	7.215	776	7.990	1.708	15	1.722	8.922	791	9.713
Transferencias	116.188	2.495	118.683	(5.446)	(179)	(5.624)	110.742	2.316	113.059
Gastos de comercialización y producción	71	1.279	1.350	0	99	99	71	1.378	1.449
Adquisición de activos financieros	290	15	305	1	66	66	291	81	372
Disminución de pasivos	221	8	229	43	1	44	264	8	273
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	443	79	522	(15)	8	(7)	428	87	516
II. SERVICIO DE LA DEUDA	51.933	1	51.935	-	-	-	51.933	1	51.935
Servicio de la deuda pública externa	18.721	-	18.721	(4.323)	-	(4.323)	14.398	-	14.398
Servicio de la deuda pública interna	33.213	1	33.214	4.323	-	4.323	37.536	1	37.537
III. INVERSIÓN	38.162	8.665	46.827	(4.693)	(336)	(5.029)	33.469	8.329	41.798
IV. TOTAL (I + II + III)	243.818	15.180	258.997	(8.261)	(325)	(8.586)	235.556	14.855	250.411
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	191.884	15.178	207.062	(8.261)	(325)	(8.586)	183.623	14.854	198.476

¹ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, reducciones, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Considerando las modificaciones descritas, el total del PGN definitivo para la vigencia fiscal de 2019 ascendió a \$250,4 billones, de los cuales \$235,5 billones se financiaron con recursos de la Nación y \$14,8 billones con recursos propios de establecimientos públicos. (Cuadro 5.11).

5.4 Ejecución del presupuesto de gastos 2019

A diciembre de 2019, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN⁵⁸ ascendió a \$247,4 billones, correspondientes al 98,8% de la apropiación definitiva de 2019. Las obligaciones, por su parte, ascendieron a \$231,6 billones, correspondientes al 92,5% de la apropiación definitiva y al 93,6% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$230,4 billones, correspondientes al 92% de la apropiación definitiva y al 99,5% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 5.12.⁵⁹

Cuadro 5.12 Ejecución del presupuesto de gasto 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	156.679	155.403	147.745	147.379	1.276	99,2	94,3	94,1	95,1	99,8
Gastos de personal	31.298	31.000	30.710	30.702	298	99,0	98,1	98,1	99,1	100,0
Adquisición de bienes y servicios	9.713	9.557	8.629	8.522	155	98,4	88,8	87,7	90,3	98,8
Transferencias	113.059	112.329	105.974	105.904	730	99,4	93,7	93,7	94,3	99,9
Gastos de comercialización y producción	1.449	1.398	1.333	1.156	51	96,4	92,0	79,8	95,4	86,7
Adquisición de activos financieros	372	367	366	363	5	98,6	98,6	97,7	99,9	99,1
Disminución de pasivos	273	268	250	250	5	98,3	91,6	91,5	93,2	99,8
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	516	484	483	482	32	93,8	93,6	93,5	99,8	99,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	51.935	51.599	51.556	51.556	336	99,4	99,3	99,3	99,9	100,0
Servicio de la deuda pública externa	14.398	14.098	14.097	14.097	299	97,9	97,9	97,9	100,0	100,0
Principal	7.959	7.910	7.910	7.910	49	99,4	99,4	99,4	100,0	100,0
Intereses	6.311	6.110	6.110	6.110	201	96,8	96,8	96,8	100,0	100,0
Comisiones y otros gastos	127	77	76	76	50	60,8	60,0	60,0	98,7	100,0
Servicio de la deuda pública interna	37.537	37.501	37.458	37.458	36	99,9	99,8	99,8	99,9	100,0
Principal	17.940	17.920	17.914	17.914	20	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Intereses	18.942	18.933	18.932	18.932	10	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Comisiones y otros gastos	162	158	123	123	3	97,9	75,8	75,8	77,4	100,0
Fondo de contingencias	493	490	490	490	3	99,3	99,3	99,3	100,0	100,0
III. INVERSIÓN	41.798	40.402	32.273	31.440	1.396	96,7	77,2	75,2	79,9	97,4
IV. TOTAL (I + II + III)	250.411	247.403	231.574	230.375	3.008	98,8	92,5	92,0	93,6	99,5
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	198.476	195.804	180.018	178.819	2.672	98,7	90,7	90,1	91,9	99,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Al final de la vigencia se presentaron pérdidas de apropiación por no uso de autorizaciones de gasto por \$3 billones (Cuadro 5.13), de los cuales \$1,4 billones tienen efecto en las cuentas fiscales⁶⁰.

⁵⁸ El PGN está conformado por el presupuesto nacional y por el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. En el primero, se incluyen todas las ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio Público.

⁵⁹ Se entiende por compromisos los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las obligaciones, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

⁶⁰ Funcionamiento e inversión Con situación de Fondos en el tesoro nacional

Cuadro 5.13. Pérdidas de apropiación presupuesto 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación			Propios (4)	Total PGN (5)=(3+4)
	CSF (1)	SSF (2)	Total (3)=(1+2)		
I. FUNCIONAMIENTO	580	270	850	426	1.276
Gastos de personal	208	8	216	82	298
Adquisición de bienes y servicios	99	7	106	50	155
Transferencias	261	241	502	228	730
Gastos de comercialización y producción	2	0	2	50	51
Adquisición de activos financieros	1	-	1	4	5
Disminución de pasivos	4	0	4	1	5
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	5	15	20	12	32
II. INVERSION	789	284	1.073	323	1.396
III. SUBTOTAL (I + II)	1.369	554	1.923	749	2.672
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	321	15	336	0	336
V. TOTAL (III + IV)	1.690	569	2.259	749	3.008

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El 75,2% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Hacienda (\$922 mm), Servicio de la Deuda Pública Nacional (\$332 mm), Trabajo (\$208 mm) Defensa y Policía (\$166 mm), Inclusión Social y Reconciliación (\$150 mm), Transporte (\$136 mm), Minas y Energía (\$131 mm), Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (\$113 mm) y Justicia del Derecho (\$104 mm).

5.4.1 Velocidad de ejecución

El buen comportamiento de la ejecución es el resultado del compromiso del Gobierno Nacional de hacer un seguimiento permanente y público a la gestión de todas las entidades que hacen parte del PGN, para lo cual en el Portal de Transparencia Económica (PTE) se monitorea en línea la forma como cada una de las entidades ejecuta el presupuesto y se compara el mismo con el promedio observado durante años anteriores a partir de 2002. Igualmente se referencia el mejor año de ejecución del presupuesto como meta a superar en cada vigencia⁶¹.

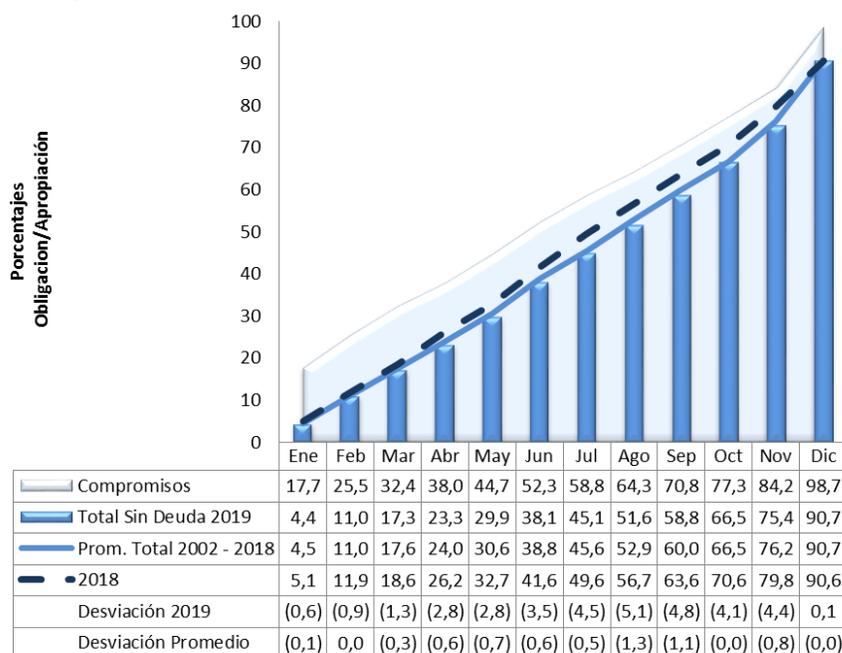
En el **Gráfico 5.1** se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación definitiva, sin servicio de la deuda, al cierre de la vigencia, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido respecto del valor total de las apropiaciones asignadas⁶².

⁶¹ Un mayor detalle de la ejecución presupuestal se puede consultar en el portal de transparencia económica de la página web del Ministerio de Hacienda en el siguiente link: <http://www.pte.gov.co>

⁶² "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 2.8.1.7.6 Decreto 1068 de 2015).

Gráfico 5. 1. Velocidad de ejecución 2019

Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En él se puede observar que, por dinámica de los procesos presupuestales y contractuales, la ejecución del presupuesto resulta más acelerada en el segundo semestre, especialmente en los sectores cuyos bienes y servicios que obtienen, están asociados a procesos licitatorios o concursables que tienen tiempos establecidos en normas legales. Como se señaló antes, al cierre de la vigencia 2019, los compromisos representan el 98,7% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 90,7% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es superior en 0,1 puntos respecto a 2018 e igual del promedio del periodo 2002-2018.

En el Cuadro 5.14 se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2019.

Cuadro 5.14. Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	198.476	195.804	180.018	178.819	2.672	98,7	90,7
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.374	2.276	1.515	1.509	98	95,9	63,8
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	623	601	554	547	22	96,5	89,0
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	351	350	157	150	1	99,7	44,7
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.002	976	862	852	25	97,5	86,1
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	647	637	591	591	10	98,4	91,3
CULTURA	383	381	364	362	2	99,4	94,9
DEFENSA Y POLICÍA	33.564	33.398	32.274	32.015	166	99,5	96,2
DEPORTE Y RECREACIÓN	500	481	266	265	18	96,3	53,1
EDUCACIÓN	41.461	41.451	41.302	40.997	9	100,0	99,6
EMPLEO PÚBLICO	412	380	352	339	32	92,3	85,5
FISCALÍA	3.869	3.844	3.651	3.632	26	99,3	94,3
HACIENDA	10.532	9.610	8.508	8.482	922	91,2	80,8
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	11.486	11.337	10.243	10.186	150	98,7	89,2
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	385	358	324	324	26	93,2	84,3
INTELIGENCIA	98	95	91	91	3	96,8	93,5
INTERIOR	1.392	1.368	1.186	1.178	24	98,3	85,2
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.746	2.641	2.115	2.107	104	96,2	77,0
MINAS Y ENERGÍA	4.013	3.881	3.368	3.342	131	96,7	83,9
ORGANISMOS DE CONTROL	1.899	1.817	1.691	1.688	82	95,7	89,1
PLANEACIÓN	504	483	353	350	20	95,9	70,0
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.536	1.490	603	593	46	97,0	39,2
RAMA JUDICIAL	4.677	4.626	4.305	4.232	51	98,9	92,1
REGISTRADURÍA	1.559	1.492	1.430	1.417	67	95,7	91,8
RELACIONES EXTERIORES	959	929	907	886	30	96,8	94,6
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	29.606	29.523	29.390	29.378	84	99,7	99,3
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	430	396	354	352	34	92,1	82,4
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.646	1.533	1.476	1.350	113	93,1	89,7
TRABAJO	28.042	27.834	22.980	22.966	208	99,3	81,9
TRANSPORTE	7.633	7.501	5.938	5.765	133	98,3	77,8
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4.151	4.116	2.870	2.870	35	99,2	69,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.4.2 Funcionamiento

En el PGN, se asignó una apropiación definitiva para cubrir los gastos de funcionamiento por \$156,7 billones, con los que se comprometieron \$155,4 billones o el 99,2%; se obligaron \$147,7 billones el 94,3% de la apropiación y se pagaron \$147,4 billones o el 94,1% de lo apropiado. De estos recursos la mayor apropiación correspondió a las transferencias por \$113,1 billones, con compromisos por \$112,3 billones o el 99,4%, le siguen los gastos de personal con una apropiación asignada definitiva por \$31,3 billones con compromisos por \$31 billones o el 99% de lo apropiado, le siguen los gastos de adquisición de bienes y servicios con una apropiación por \$9,7 billones con compromisos por \$9,6 billones o el 98,4% de lo apropiado, le sigue los gastos de comercialización y producción con una apropiación y compromiso de \$1,4 billones y de últimas se encuentra a adquisición de activos financieros, disminución de pasivos y los gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora los tres cuentan con una apropiación total de \$1,2 billones y compromisos de \$1,1 billones como se observa en el Cuadro 5.15.

Cuadro 5.15. Ejecución funcionamiento 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO	156.679	155.403	147.745	147.379	1.276	99,2	94,3	94,1	95,1	99,8
1. Gastos de personal	31.298	31.000	30.710	30.702	298	99,0	98,1	98,1	99,1	100,0
Sector Defensa y Policía	15.390	15.382	15.363	15.362	8	99,9	99,8	99,8	99,9	100,0
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	9.472	9.374	9.116	9.113	98	99,0	96,2	96,2	97,2	100,0
Rama ejecutiva	6.436	6.244	6.232	6.227	192	97,0	96,8	96,7	99,8	99,9
2. Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.713	9.557	8.629	8.522	155	98,4	88,8	87,7	90,3	98,8
Sector Defensa y Policía	5.156	5.137	4.542	4.479	20	99,6	88,1	86,9	88,4	98,6
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	1.783	1.736	1.616	1.608	47	97,4	90,7	90,2	93,1	99,5
Rama ejecutiva	2.773	2.684	2.470	2.435	89	96,8	89,1	87,8	92,0	98,6
3. Transferencias	113.059	112.329	105.974	105.904	730	99,4	93,7	93,7	94,3	99,9
Sistema General de Participaciones SGP	41.257	41.257	41.213	41.213	0	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0
Pensiones	31.952	31.773	27.282	27.275	179	99,4	85,4	85,4	85,9	100,0
Aseguramiento en Salud	16.888	16.885	16.884	16.884	3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	9.451	9.451	9.451	9.451	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	3.404	3.398	3.398	3.398	6	99,8	99,8	99,8	100,0	100,0
Sentencias y Conciliaciones	1.098	985	899	888	113	89,7	81,9	80,9	91,3	98,8
Recursos a transferir a la Nación	824	824	824	824	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo Reparación de Víctimas	630	581	580	580	49	92,3	92,1	92,1	99,8	100,0
Resto de Transferencias	7.555	7.175	5.443	5.389	380	95,0	72,0	71,3	75,9	99,0
4. Gastos de Comercialización y Producción	1.449	1.398	1.333	1.156	51	96,4	92,0	79,8	95,4	86,7
5. Adquisición de Activos Financieros	372	367	366	363	5	98,6	98,6	97,7	99,9	99,1
6. Disminución de Pasivos	273	268	250	250	5	98,3	91,6	91,5	93,2	99,8
7. Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	516	484	483	482	32	93,8	93,6	93,5	99,8	99,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.4.2.1 Gastos de personal y adquisición de bienes y servicios

En la vigencia de 2019, los recursos asignados para cubrir gastos de personal y adquisición de bienes y servicios corresponde al 26,2% de los recursos para el funcionamiento, el total de la apropiación por estos conceptos fue por \$41 billones, la ejecución arrojó compromisos por un total de \$40,6 billones, el 98,9%; se obligó un total de \$39,3 billones, correspondiente al 95,9% y se pagó una suma de \$39,2 billones, el 95,6%, de la apropiación asignada. Los sectores que concentran la apropiación de estos gastos son Defensa y Policía con \$20,5 billones o el 50,1%, Rama Fiscalía y Órganos Autónomos \$11,3 billones o el 27,4% y Rama Ejecutiva \$9,2 billones o el 22,5%, del total del funcionamiento, como se presenta en el Cuadro 5.15.

5.4.2.2 Transferencias

Las transferencias del PGN corresponden al 72,2% del total de los recursos asignados para gastos de funcionamiento durante la vigencia 2019, el total de la apropiación definitiva por este concepto fue por \$113,1 billones, de los cuales se comprometió un total de \$112,3 billones, correspondiente al 99,4% del total de la apropiación; se obligó un total de \$106 billones, o el 93,7%, y se pagaron \$105,9 billones, o el 93,7% de lo apropiado y 99,9% de lo obligado. Los sectores que concentran este gasto en el PGN son: Educación por \$37,2 billones, siguiendo Salud y Protección Social por \$28,5 billones, Trabajo \$22,6 billones, Defensa y Policía por \$10,4 billones y Hacienda \$6,3 billones, como se puede observar en el Cuadro 5.16.

Cuadro 5.16. Ejecución de transferencias 2019 - Principales sectores

Miles de millones de pesos

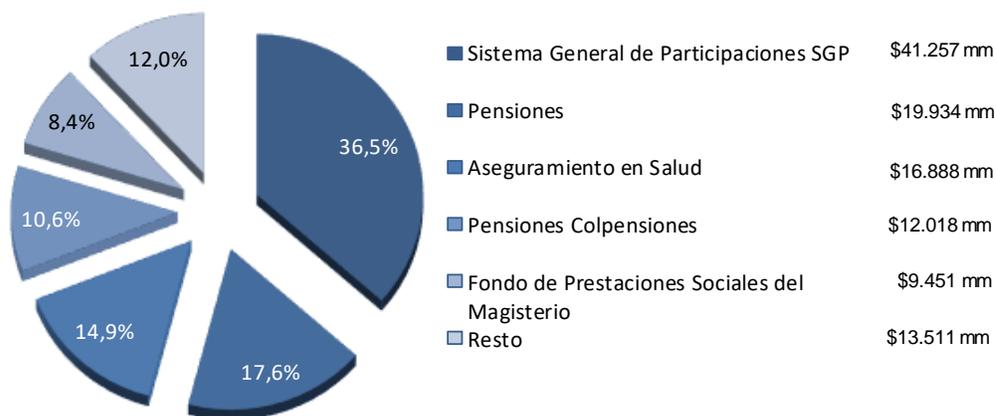
Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
TRANSFERENCIAS	113.059	112.329	105.974	105.904	730	99,4	93,7	93,7	94,3	99,9
EDUCACIÓN	37.186	37.184	37.170	37.170	2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	28.493	28.469	28.377	28.375	24	99,9	99,6	99,6	99,7	100,0
TRABAJO	22.556	22.435	17.953	17.953	121	99,5	79,6	79,6	80,0	100,0
DEFENSA Y POLICÍA	10.374	10.283	10.206	10.195	90	99,1	98,4	98,3	99,2	99,9
HACIENDA	6.331	6.077	5.693	5.673	254	96,0	89,9	89,6	93,7	99,6
SUBTOTAL	104.939	104.448	99.399	99.366	491	99,5	94,7	94,7	95,2	100,0
RESTO DE SECTORES	8.120	7.881	6.576	6.538	238	97,1	81,0	80,5	83,4	99,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Es de resaltar que la ejecución presupuestal se concentró en las entidades responsables de transferencias de gran cuantía, como las que se asignan a las entidades territoriales, por los siguientes conceptos: Sistema General de Participaciones (SGP) (\$41,3 billones); pensiones (\$19,9 billones); aseguramiento en salud (\$16,9 billones); pensiones Colpensiones (\$12 billones), y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM) (\$9,5 billones). En conjunto, estas transferencias representan el 88% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el [Gráfico 5.2](#).

Gráfico 5.2. Concentración de transferencias 2019

Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.4.2.3 Servicio de la deuda

De una apropiación total por \$51,9 billones, \$25,9 billones corresponden a principal, es decir, el 49,9%, \$25,3 billones a intereses o el 48,6%, \$289 mm corresponde a Comisiones y Otros Gastos o el 0,6% y el restante, los \$493 mm al 0,9%. Del total de lo apropiado \$14,4 billones para atender el servicio de la deuda externa en 2019 se comprometieron, obligaron y pagaron \$14,1 billones, 97,9% respectivamente de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación total de \$37,5 billones, se comprometieron, obligaron y pagaron \$37,5 billones, representado el 99,9% y el 99,8% respectivamente, de la apropiación definitiva por este concepto.

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por \$336 mm, \$299 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y \$36 mm a la deuda interna, como se ve en el [Cuadro 5.17](#).

Cuadro 5.17. Ejecución servicio de la deuda pública 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
Servicio de la Deuda Pública Externa	14.398	14.098	14.097	14.097	299	97,9	97,9	97,9	100,0	100,0
Principal	7.959	7.910	7.910	7.910	49	99,4	99,4	99,4	100,0	100,0
Intereses	6.311	6.110	6.110	6.110	201	96,8	96,8	96,8	100,0	100,0
Comisiones y Otros Gastos	127	77	76	76	50	60,8	60,0	60,0	98,7	100,0
Servicio de la Deuda Pública Interna	37.537	37.501	37.458	37.458	36	99,9	99,8	99,8	99,9	100,0
Principal	17.940	17.920	17.914	17.914	20	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Intereses	18.942	18.933	18.932	18.932	10	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0
Comisiones y Otros Gastos	162	158	123	123	3	97,9	75,8	75,8	77,4	100,0
Fondo de contingencias	493	490	490	490	3	99,3	99,3	99,3	100,0	100,0
TOTAL	51.935	51.599	51.556	51.556	336	99,4	99,3	99,3	99,9	100,0
Principal	25.899	25.831	25.824	25.824	68	99,7	99,7	99,7	100,0	100,0
Intereses	25.254	25.043	25.043	25.043	211	99,2	99,2	99,2	100,0	100,0
Comisiones y Otros Gastos	289	236	199	199	53	81,6	68,8	68,8	84,4	100,0
Fondo de contingencias	493	490	490	490	3	99,3	99,3	99,3	100,0	100,0

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

5.4.2.4 Inversión

De una apropiación definitiva por \$41,8 billones para inversión se comprometieron \$40,4 billones, el 96,7% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$32,3 billones, el 77,2% de la apropiación y el 79,9% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a \$31,4 billones, equivalentes al 75,2% del total apropiado y 97,4% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 88,2% de las apropiaciones de inversión se concentra en once sectores, de un total de treinta, a saber: Inclusión Social, Transporte, Trabajo, Educación, Minas y Energía, Vivienda, Ciudad y Territorio, Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Defensa y Policía, como se observa en el Cuadro 5.18.

Cuadro 5. 18. Ejecución del presupuesto de inversión 2019 - Principales programas

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Pérdidas de Apropiación (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	10.009	9.938	8.854	8.798	70	99,3	88,5
Asistencia Primera Infancia	4.304	4.298	4.159	4.146	6	99,9	96,6
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	3.470	3.453	2.880	2.880	17	99,5	83,0
Apoyo A La Niñez y La Familia	1.081	1.067	1.011	998	14	98,7	93,5
Obras para la prosperidad	468	459	229	229	10	97,9	49,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	466	451	411	391	15	96,8	88,2
Red de Seguridad Alimentaria	157	157	144	135	0	99,9	91,6
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	62	54	20	20	8	86,8	31,7
TRANSPORTE	6.656	6.576	5.038	4.873	81	98,8	75,7
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	1.919	1.919	1.915	1.915	0	100,0	99,8
Mejoramiento y mantenimiento vías para la Conectividad Regional	1.101	1.100	764	763	0	100,0	69,4
Construcción, Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	581	575	321	308	6	99,0	55,2
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	567	543	306	281	25	95,6	54,0
Vías para la Equidad	498	497	282	275	1	99,8	56,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	402	386	319	317	16	96,0	79,4
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	341	341	239	221	0	100,0	70,2
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	338	338	242	241	0	100,0	71,6
Seguridad aeronáutica y aeroportuaria	263	238	208	118	25	90,5	79,2
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	220	215	118	117	5	97,6	53,8
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (II y III)	185	185	185	185	-	100,0	100,0
Seguridad y señalización vial	130	129	104	98	1	99,3	80,1
Vías terciarias	97	97	21	21	0	99,6	21,8
Aporte estatal concesiones no app	14	13	13	13	0	98,7	97,7

Cuadro 5.18. Continuación ejecución del presupuesto de inversión 2019 - Principales Programas

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de	Porcentaje de ejecución	
	Definitiva (1)	(2)	(3)	(4)	Apropiación (5)=(1-2)	Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TRABAJO	5.179	5.102	4.734	4.720	76	98,5	91,4
Formento y fortalecimiento del empleo	3.071	3.017	2.699	2.686	53	98,3	87,9
Protección Social	1.715	1.705	1.674	1.673	11	99,4	97,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	180	170	156	156	10	94,5	87,1
Apoyo al emprendimiento laboral	114	114	114	114	0	100,0	100,0
Formación para el trabajo	72	71	69	69	1	98,3	96,3
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las políticas laborales	27	26	22	22	2	94,3	78,7
EDUCACIÓN	4.062	4.059	3.927	3.623	3	99,9	96,7
Calidad Educación Superior	2.185	2.184	2.120	2.120	0	100,0	97,0
Alimentación Escolar	1.040	1.039	1.039	1.039	0	100,0	99,9
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	402	401	371	371	1	99,7	92,3
Calidad Educación Preescolar, Básica y Media	329	328	294	294	0	99,9	89,5
Financiamiento Universidades Públicas	87	87	87	87	-	100,0	100,0
Mejoramiento y Modernización de La Educación	13	13	12	12	0	97,6	91,0
Infraestructura educativa	7	6	4	4	1	86,0	56,0
MINAS Y ENERGÍA	3.325	3.249	2.748	2.730	76	97,7	82,6
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	2.188	2.180	1.833	1.833	8	99,6	83,8
Asistencia Técnica, Asesoría y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	330	304	298	298	26	92,1	90,2
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	290	281	245	237	9	97,1	84,4
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	279	269	254	247	10	96,4	90,9
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	145	131	46	46	14	90,3	31,5
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	93	84	73	71	9	90,6	78,5
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.957	1.925	686	686	32	98,4	35,0
Subsidio Familiar de Vivienda	1.211	1.211	268	268	0	100,0	22,1
FRECH	451	424	370	370	27	94,0	81,9
Agua potable y saneamiento básico	246	245	22	22	1	99,5	9,0
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	30	28	16	16	2	93,7	52,1
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	18	17	10	10	1	93,2	58,6
HACIENDA	1.827	1.204	539	535	623	65,9	29,5
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	521	9	9	9	513	1,7	1,7
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	487	487	121	121	-	100,0	24,9
Sistemas de Transporte Masivo	315	305	106	106	10	96,7	33,8
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	212	139	121	121	74	65,4	57,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	169	165	112	108	4	97,8	66,0
Desarrollo y gestión económico-fiscal	67	51	28	28	15	76,9	42,8
Fortalecimiento del recaudo y tributación	50	44	37	37	7	86,7	74,3
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	6	5	4	4	1	84,6	70,6
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.589	1.520	921	915	70	95,6	57,9
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado	253	241	222	222	12	95,1	87,6
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	238	226	213	211	12	94,9	89,6
Subsidio de Vivienda Rural	228	227	9	9	1	99,6	4,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	201	188	82	82	13	93,5	41,0
Inclusión productiva a productores rurales	192	180	107	107	12	94,0	55,9
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	191	191	70	70	0	100,0	36,6
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	177	164	141	138	14	92,3	79,3
Infraestructura productiva y comercialización	78	77	54	54	1	98,7	69,2
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	29	25	21	20	5	84,5	70,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Presidencia	2	2	2	2	0	97,0	97,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.141	1.050	1.004	901	91	92,0	88,0
Facilitar el acceso y uso de las TIC's en el territorio nacional	485	459	436	361	26	94,7	90,0
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	449	401	400	396	48	89,4	89,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	80	63	61	48	17	78,9	76,0
Mejoramiento y Modernización de La Educación	78	77	60	53	1	98,5	76,8
Formento y apoyo al desarrollo de las TICs	50	50	47	43	0	100,0	93,8
DEFENSA Y POLICÍA	1.133	1.128	724	711	5	99,6	63,9
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	587	585	320	320	2	99,7	54,5
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad	158	158	108	108	0	100,0	68,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	143	143	83	83	0	99,9	57,6
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	113	113	112	111	0	100,0	99,2
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	71	71	52	42	0	99,6	72,4
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	40	37	28	26	2	94,0	71,7
Programas de Bienestar (Salud, Recreación y Vivienda Fiscal)	18	18	18	18	0	99,8	98,8
Gestión del riesgo de desastres desde el sector defensa y seguridad	3	3	3	3	-	100,0	100,0
SUBTOTAL	36.878	35.751	29.174	28.492	1.127	96,9	79,1
RESTO DE SECTORES	4.919	4.651	3.098	2.948	269	94,5	63,0
TOTAL	41.798	40.402	32.273	31.440	1.396	96,7	77,2

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos que se describen a continuación.

Sector Inclusión Social y Reconciliación: Se asignaron \$10 billones (23,9% del total de la inversión). La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender programas sociales como; Asistencia Primera Infancia (\$4,3 billones) con 1.720.067 niños y apoyó a 47.215 madres comunitarias; Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima (\$3,5 billones) con los cuales se realizaron 806.591

giros para atención humanitaria y se pagaron indemnizaciones a 82.593 personas, y Apoyo a la niñez y a la Familia (\$1,1 billones), principalmente.

Sector Transporte: Se asignaron \$6.7 billones, destinados a la estructuración de nuevos proyectos, mejorar y mantener la infraestructura actual, reducir los costos y tiempos de transporte de pasajeros y bienes, estimular la participación público-privada en el desarrollo de infraestructura, control, vigilancia, regulación, servicios logísticos e implementación de medidas de seguridad vial. Se garantizaron los aportes estatales de los contratos de concesión y asociación público – privada (4G) Mulaló – Loboguerrero, Corredor Perimetral de Cundinamarca, Ruta del Sol Sector III, Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó, Villavicencio - Yopal, Rumichaca – Pasto, Conexión Pacífico I, II y III, Honda – Puerto salgar – Girardot, Autopista al Río Magdalena II, entre otros. Igualmente se asignaron recursos para el mejoramiento y mantenimiento de aproximadamente 8.8 mil kilómetros de la red vial nacional no concesionada; así como la ampliación, mejoramiento, mantenimiento y operación de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria no concesionada, aeropuertos El Dorado, Alfredo Vaques, EL Edén, Gustavo Rojas Pinilla y Pasto, entre otros, la red férrea, fluvial y marítima. E igualmente, apoyo a las regiones en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura regional que mejore la conexión con las vías principales.

Sector Trabajo: El presupuesto de inversión asciende a \$5,2 billones, (12,4% del total de recursos de inversión), de los cuales se priorizan principalmente los programas de Formación para el trabajo (\$2.7 billones) llegando a 1.331.136 cupos para aprendices con formación profesional titulada y educando a 2,97 millones de aprendices en formación virtual; Protección Social (\$1,7 billones), que incluye el programa Adulto Mayor que benefició a 1,55 millones de personas con la mesada mensual y a 165.902 personas con subsidios de aporte de pensión; Fomento y fortalecimiento del empleo (\$271 mm), orientando a 0.84 millones de personas y colocando 448.000 empleos a través del SENA, y Apoyo al Emprendimiento Laboral (\$108 mm), beneficiando a 710 empresas, entre otros.

Sector Educación: Se asignaron \$4,1 billones (9,7% del total de recursos de inversión). La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales: En Educación Superior se apoyaron entre otros programas: i) Acceso a través del ICETEX (\$1,7 billones), atendiendo 33.506 jóvenes a través del programa ser pilo paga, y apoyando 850 mil nuevos cupos en educación superior; ii) se dio continuidad al programa de Financiamiento a Instituciones de Educación Superior Públicas (\$177 mm); y iii) se dio cumplimiento al artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 correspondiente a los Acuerdos firmados entre el Gobierno Nacional y las IESP (\$350 mm). En cuanto a la Educación Preescolar Básica y Media se apoyaron programas como: i) Alimentación Escolar (\$1 billón) otorgando raciones alimentarias a 5.605.793 de niños; ii) la Infraestructura Educativa (\$357 mm) para la terminación de 16 sedes educativas nuevas construidas y 228 sedes educativas con mejoramientos; y iii) En programas de Calidad Educación Preescolar, Básica y Media se destinaron \$336 mm que permitieron la realización de programas como el PTA, las pruebas saber, entre otras.

Sector Minas y Energía: En este sector se asignaron \$3,3 billones, (8% del total de recursos de inversión). Con estos recursos se beneficiaron con subsidios de energía más de 12,1 millones de usuarios en todas las regiones del país y con subsidios de gas a más de 5 millones de usuarios. En las zonas no interconectadas ZNI se logró ampliar la cobertura a 4.555 nuevos usuarios y más de 220 mil usuarios ubicados en las Zonas No Interconectadas a nivel nacional. En lo que tiene que ver con el transporte, distribución y conexión del servicio público de gas; se cofinanciaron 2 proyectos en los departamentos de Nariño y Risaralda.

Se subsidió el costo de aproximadamente 121 millones de galones de combustible, beneficiando a la población del departamento de Nariño.

Se evaluaron 23 cuencas por su potencial YRG - Yacimientos en roca generadora (Evaluación del potencial YRG fase 2); 16.000 kilómetros de interpretación sísmica de información reprocesada en la Cuenca Llanos Orientales Fase 1; un documento digital y físico de recopilación estudios YTF - Evaluación de Hidrocarburos por Encontrar (Evaluación del potencial Integración YTF Colombia), 165.531 kilómetros de interpretación de datos batimétricos multihaz y del subfondo marino en aguas profundas e intermedias (Batimetría Caribe); un estudio geológico y geofísico realizado en la Cuenca Llanos Orientales, 40 análisis integrados de muestras de fondo marino tomadas por medio de Piston Core; dos intervenciones en zonas estratégicas de los proyectos: Offshore muestreo de subsuelo Batimetría Pacífico, evaluación estudio geológico en la Cuenca Plato y se realizaron las firmas y adiciones a convenios dirigidos a la elaboración de documentos de investigación de adquisición de la información geológica y geofísica en áreas de interés de hidrocarburos, uno de ellos para el manejo y mejoramiento de la información técnica (Banco de Información Petrolera); y el otro para adición para la recuperación de núcleos y muestra de zanja seca y húmeda, por medio de la perforación del pozo Pailitas en la Cuenca de Valle Medio.

Por último, se realizaron 12 contratos especiales de concesión minera provenientes de las áreas de reserva especial, reconociendo a los mineros tradicionales del país y haciendo acompañamiento al proceso de legalidad, logrando beneficiar a 87 familias mineras en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, Quindío, Valle, Nariño, Cundinamarca y Huila; se definieron dos (2) Áreas Estratégicas Mineras en el departamento de Cesar; se preparó el proceso de Consulta Previa con 144 comunidades en el área de influencia de la línea férrea de Cerrejón en cumplimiento de la sentencia T-704 de 2016; se realizaron 4066 capacitaciones en seguridad minera y salvamento minero y 289 visitas de seguridad e higiene minera, y se realizó la IX Conferencia Internacional del Cuerpo de Rescate Minero, IMRB, Colombia 2019, y se evaluaron 4.231 propuestas y solicitudes de contratos de concesión minera y 1.231 solicitudes de modificaciones a títulos mineros.

Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: Se asignaron \$1,9 billones (4,7% de los recursos de inversión), con los cuales se titularon y sanearon 31.427 Viviendas urbanas de interés social, 37.986 Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda, 20.718 Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda, 327 subsidios familiares de vivienda en modalidad de arrendamiento, 28.670 Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios, 163 Municipios asistidos técnicamente y que cuentan con esquemas de aprovechamiento de residuos sólidos en operación, 2.875.595 personas beneficiadas con proyectos que mejoran la provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado, 916 hogares apoyados financieramente y que cuentan con nuevas conexiones intradomiciliarias, 84 Municipios acompañados en la revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, se continua apoyando financieramente el plan maestro de alcantarillado de MOCOA, igualmente, el apoyo financiero para el fortalecimiento de la prestación del servicio de acueducto en los municipios de Cúcuta, Los Patios y Villa del Rosario - Norte de Santander y en el mismo sentido, el apoyo financiero al plan de inversiones en infraestructura para fortalecer la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Santiago de Cali.

Sector Hacienda: El sector Hacienda participa con el 4,4% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a \$1,8 billones, destinados principalmente a: Construcción y Reconstrucción de Las Zonas

Afectadas Por La Ola Invernal (\$487 mm), Sistemas de Transporte Masivo (\$315 mm), cobertura Tasa de Interés Vivienda (\$212 mm), fortalecimiento de la gestión y dirección del sector (\$169 mm), Desarrollo y gestión económico – fiscal (\$67 mm) y el fortalecimiento del recaudo y tributación (\$50 mm), entre otros.

Sector Agricultura y Desarrollo Rural: En 2019 se programaron \$1,6 billones para el sector (3,8% del total de recursos para inversión), con lo que se otorgaron 3.955 soluciones de vivienda a igual número de familias (255 mejoramientos y 3.700 viviendas nuevas), se financiaron 50.188 proyectos a través de la Línea Especial de Crédito LEC, se aseguraron a los productores 162.880 hectáreas, se inscribieron 78 proyectos a través del Incentivo de Capitalización Rural ICR. A través del programa de Alianzas Productivas se intervinieron 40.944 hectáreas a nivel nacional logrando así 25.015 beneficiarios, se rehabilitaron o construyeron 7.902 hectáreas en 6 distritos de riego para tener un total de 911 beneficiarios, se realizó el acompañamiento a los usuarios beneficiarios del servicio público de adecuación de tierras de 117 distritos a nivel nacional; se formalizaron y adjudicaron 12.485 títulos de propiedad equivalentes a 37.957 hectáreas en beneficio de 12.935 familias campesinas, se beneficiaron 1.283 familias de comunidades étnicas a través de la expedición y registro de 9 acuerdos y/o títulos colectivos equivalentes a 29.809 hectáreas, se atendieron 12.500 decisiones de inscripción o no al registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, 27 casos de caracterizaciones de comunidades étnicas, 164 medidas de protección de predios y territorios abandonados, 15.698 solicitudes de cancelación de medidas de cancelación para la protección de predios y territorios abandonados, se atendió un total de 3.178 órdenes relacionadas con proyectos productivos, alivio de pasivos por servicios públicos deudas financieras, compensación a víctimas, a terceros de buena fe exenta de culpa, atención a los segundos ocupantes, administración de proyectos productivos agroindustriales y el pago de costas judiciales. Se atendieron 574 proyectos productivos, 539 proyectos productivos cofinanciados y 539 familias beneficiadas con acompañamiento integral. Se inmunizaron 605.512 predios con 27.507.410 animales contra la fiebre aftosa durante el primer ciclo de vacunación y durante el segundo ciclo 604.671 predios con un total de 27.621.381 animales, se revacunaron 5.636.593 bovinos y 32.707 bufalinos en los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca y Vichada, así como en los municipios que conformaron la zona de contención en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Casanare.

Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Se asignaron recursos por \$1,1 billones, destinados a al financiamiento de proyectos que faciliten el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TIC. Se financió la implementación de soluciones de acceso comunitario a internet para disminuir la brecha de acceso universal a los servicios de TIC con la operación de 5.638 kioscos digitales, instalación de 1.000 zonas multiplataforma para los canales públicos digitales en todo el país y 22 en San Andrés Islas; la producción de 700 contenidos para televisión y multiplataforma para los canales públicos; incentivos a proveedores de internet para la adjudicación en la instalación de 74.708 accesos y adjudicación de la instalación y puesta en servicio de 267.370 accesos a internet, dentro de la iniciativa de Incentivos a la Demanda, con tarifas subsidiadas en hogares de estratos 1 y 2; acompañamiento a 58 entidades del orden nacional y 290 entidades del orden territorial en la implementación de la Política de Gobierno Digital; cobertura del 15% de entidades del orden nacional con proyectos de uso de datos abiertos desarrollados (Portal Único del Estado).

Sector Defensa y Policía: Se apropiaron recursos por \$1,1 billón (2,7% de la inversión), los cuales se destinaron a desarrollar las diferentes capacidades del Sector. Es así como la mayor concentración del presupuesto fue para las “*Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio*”

nacional” con una participación del 57% de total de inversión. Se destaca la modernización de equipos de informática, la dotación de elementos para las unidades de primera línea, mantenimientos mayores de los equipos aeronáuticos y de unidades a flote, incremento del nivel de alistamientos de las unidades, adecuación de ranchos de tropa para soldados y alumnos, protección de la información por medio de procesos de ciberdefensa y ciberseguridad.

En segundo lugar, con una participación del 17% fue para las “*Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública prevención, convivencia y seguridad ciudadana*”, destacándose: el fortalecimiento de la infraestructura estratégica operacional (Metropolitanas, comandos y estaciones de policía), mejoramiento de la movilidad estratégica, fortalecimiento de las misiones aéreas policiales, desarrollo tecnológico y fortalecimiento de los equipos de armamento, seguridad y protección.

Con el mismo porcentaje de participación del 17%, está el “*Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector*”, en donde es importante resaltar los avances en la construcción de la nueva sede, en el cual se adelantó la contratación de los diseños del nuevo complejo para el Ministerio de Defensa. Adicionalmente, se suscribió convenio para el diseño arquitectónico y estructural de la solución modular, se iniciaron las obras preliminares de la solución temporal, el estudio de suelos, entre otras actividades.

Finalmente se encuentran los proyectos destinados a “*Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias*” 6%, “*Desarrollo marítimo, fluvial y costero*” 1%, “*Grupo Social y Empresarial de la Defensa Competitivo*” 1% y “*Gestión del riesgo de desastres*” 0.3%. Dentro de los logros a subrayar están: fortalecimiento de las instalaciones de salud y de la movilidad para la prestación del servicio de sanidad, recuperación de viviendas fiscales, fortalecimiento de seguridad integral marítima y fluvial, modernización de las ayudas de navegación, adquisición de buques para investigación y señalización marítima, y el mejoramiento de la capacidad de respuesta ante desastres, entre otros.

Sector Ciencia, Tecnología e Innovación: Se asignaron \$328 mm, destinados a consolidar la institucionalidad y gobernanza del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como rector del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, el fortalecimiento del capital humano para incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y competitividad de las regiones, el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico para la transformación social y productiva. Se financiaron 215 proyectos de investigación, 953 becas para doctorado, 1.927 maestrías y 201 estancias pos-doctorales.

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: Se asignaron \$303 mm (0,7% de los recursos de inversión), con lo que se logró llegar a la reducción de 11,7 millones de tCO₂e de Gases de efecto invernadero, igualmente se presentó un mejoramiento en la categoría del índice de Calidad ICA para la estación Simacota-Puente Ferrocarril, y lograr un estado regular para el punto de monitoreo del río Bogotá. Se mejoró en un 30% las estaciones de calidad del aire con concentraciones anuales por debajo de 30ug/m³ de partículas inferiores a 10 micras (PM₁₀), cumpliendo la meta del 25%.

Así mismo, se identificaron iniciativas de Pago Servicios Ambientales- PSA, con un acumulado de 183.718 hectáreas y más de 11 mil familias beneficiarias, se registraron en el RUNAP reservas naturales de la sociedad civil una superficie de 11.036 hectáreas, se realizó la verificación de 332 Negocios Verdes en 22 Autoridades Ambientales, se cumplió con 1 acuerdo para el aprovechamiento del plástico.

Se establecieron 160.594 hectáreas de áreas bajo sistemas sostenibles de conservación, correspondientes a acuerdos de conservación, restauración y manejo forestal sostenible, se realizó el análisis de efectividad del manejo en 59 áreas protegidas, se firmaron dos (2) acuerdos sectoriales de cero deforestaciones de las cadenas productivas de carne y lácteos. Igualmente, se implementaron iniciativas de adaptación al cambio climático con 12 departamentos, así mismo se realizaron 4 acuerdos sectoriales con la SAC, Fenaví, Porkcolombia y FEDEPANELA, y se redujo la tendencia de deforestación.

Se resolvió el 88,5% de atención de las solicitudes de licencias ambientales cumpliendo la meta del 78%, se obtuvo la aprobación técnica para adelantar la acción de restauración para la cuenca del Río Atrato. A través del programa REM (REDD EARLY MOVERS) de Visión Amazonia, y el Proyecto GEF - Corazón de la Amazonia, beneficiando 3,085 familias con 14.183 de hectáreas de sistemas agroambientales

Sector Planeación: Se asignaron \$302 mm (0,7% de los recursos de inversión), que apoyaron el fortalecimiento a los instrumentos de planeación para el desarrollo territorial, el mejoramiento del instrumento de focalización de la política social y el cumplimiento de las obligaciones aprobadas por el Consejo Asesor de Regalías. A través de la articulación de recursos y la concurrencia de esfuerzos institucionales, se apoyó veintidós (22) proyectos en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Santander, Sucre, Tolima y Valle Del Cauca.

En relación con el Sistema para la Focalización Integral (Sisbén IV) se proyectaron terminar barridos en 609 municipios, se reportaron avances en la suscripción y legalización de 570 convenios y quedaron un total de (39) municipios pendientes de ejecutar barrido en 2020, se apoyó la construcción de la Estación elevadora de aguas residuales canoas para el Distrito Capital de Bogotá. También se fortaleció la inspección, vigilancia y control (IVC) de los servicios públicos domiciliarios a través de acciones como la toma de muestras de vigilancia de la calidad de agua a treinta y ocho (38) prestadores priorizados en los departamentos de Tolima, Putumayo, Magdalena, Bolívar, Sucre, Cesar y Córdoba; la elaboración del diagnóstico con la naturaleza, conformación y capacidades de las organizaciones prestadoras y las condiciones técnicas y de calidad de la infraestructura de los prestadores de las regiones Pacífico y Caribe, para la definición de un esquema diferencial de IVC en las zonas rurales; el diseño de lineamientos técnicos para el modelo diferencial de IVC para la actividad de aprovechamiento y la implementación de la metodología de clasificación por nivel de riesgo a los prestadores de acueducto y alcantarillado. Asimismo, se realizó seguimiento a la disponibilidad del servicio y las alertas en la prestación del servicio de energía eléctrica en las localidades de las zonas no interconectadas (ZNI) y diseño de la metodología para hacer seguimiento a la operación del Sistema Interconectado Nacional (SIN).

Finalmente, se lograron 4 acuerdos marco nuevos operando en la Tienda Virtual del Estado Colombiano-TVEC, estructurados y puestos en operación: nube pública, material de intendencia, tiquetes aéreos, material de intendencia, dotaciones de vestuario y motos; se incrementó la capacidad de SECOP II para recibir 60mil procesos en diciembre y transacciones por \$25,1 billones en SECOP II y TVEC

Sector Comercio: Con los recursos de inversión asignados en la vigencia 2019, 1.322 empresas fueron beneficiadas a través del programa de fábricas de productividad, obteniendo una variación promedio de la productividad de 29%, 8.857 Micro, pequeñas y medianas empresas fueron acompañadas a través de estrategias de desarrollo empresarial y 9.000 empresas atendidas a través de la plataforma Compra lo Nuestro, se formularon 32 Agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación,

fueron gestionadas 6 nuevas zonas francas, 42.349 empresas se registraron a través de la Ventanilla Única Empresarial - VUE, se fortalecieron 18.094 emprendimientos inclusivos y 1.509 mujeres víctimas fueron vinculadas a instrumentos de inclusión productiva. En el sector turismo, se establecieron 12 corredores turísticos, se aprobaron 38 proyectos de promoción, competitividad e infraestructura turística en todo el territorio nacional, dentro de los que se destacan, en la línea de fortalecimiento del mercadeo y la promoción turística, la participación en la XXXVIII Vitrina Turística de ANATO 2019, y el fomento del turismo doméstico a través de la Campaña #YOVOY; la construcción del Parque Temático lineal alusivo a la Batalla del Pientá, en Charalá, Santander. Además, se realizaron las campañas “Contra la prevención de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes” y “Colombia Limpia”, más de 320 emprendedores cursaron estudios de agroturismo y se otorgaron 328 becas a estudiantes de los colegios Amigos del turismo, se llevaron a cabo acciones que permitieron que las exportaciones no minero energéticas llegaran a US\$25.297 millones, específicamente en servicios, las ventas registraron un crecimiento del 3,5%, la inversión extranjera directa, alcanzó los US\$9.873 millones y servicios en la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE, facilitando la articulación gubernamental y simplificando los trámites requeridos para exportar. Adicionalmente, producto de la realización de actividades de fomento y promoción de la actividad artesanal adelantada por Artesanías de Colombia, los artesanos obtuvieron ingresos por valor de \$28,8 mm a través de la participación en diferentes eventos.

Sector Presidencia de la República: Se apropiaron \$327 mm equivalentes al 0,8% de los recursos de inversión, y están destinados principalmente a financiar el programa Implementación de estrategias en derechos humanos, paz e infancia (\$103 mm), prevención y mitigación del riesgo de desastres (\$71 mm), recursos de cooperación internacional (\$69 mm), renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado (\$61 mm), entre otros.

5.4.2.5 Rezago de 2018 que se ejecutó en 2019

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2018, ejecutado durante 2019 ascendió a \$23 billones. De esta suma, se pagaron \$22,7 billones, equivalentes al 98,9% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron \$4,9 billones, o sea, el 98,7% del total por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda⁶³, se pagó \$10,6 billones, el 100% de su rezago y en inversión se ejecutó un total de \$7,2 billones, el 97,3% del total del rezago, como se presenta en el Cuadro 5.19. El rezago no ejecutado, que corresponde a apropiaciones de 2018, que definitivamente se perdieron, fue de \$264 mm.

⁶³ Es necesario aclarar que el rezago de servicio de deuda no constituye específicamente un rezago sino un “sobrante de apropiación” del año anterior que financia gasto por este concepto en el siguiente año sin requerir de una adición presupuestal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 848 de 2003.

Cuadro 5.19. Ejecución del rezago de 2018 que se ejecutó en 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pago (2)	Pérdidas de Rezago (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	4.993	4.931	63	98,7
Gastos de personal	157	155	2	98,8
Adquisición de bienes y servicios	1.155	1.151	4	99,6
Transferencias	3.326	3.270	56	98,3
Gastos de comercialización y producción	271	270	1	99,8
Adquisición de activos financieros	4	4	-	100,0
Disminución de pasivos	30	30	-	100,0
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	52	52	0	100,0
II. SERVICIO DE LA DEUDA	10.551	10.551	-	100,0
Servicio de la deuda pública externa	1.535	1.535	-	100,0
Principal	101	101	-	100,0
Intereses	1.433	1.433	-	100,0
Comisiones y otros Gastos	1	1	-	100,0
Servicio de la deuda pública interna	9.016	9.016	-	100,0
Principal	7.547	7.547	-	100,0
Intereses	1.468	1.468	-	100,0
Comisiones y otros Gastos	1	1	-	100,0
III. INVERSIÓN	7.450	7.249	201	97,3
IV. TOTAL (I + II + III)	22.995	22.731	264	98,9
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	12.443	12.179	264	97,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Anexo 5.1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2019

Pesos

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						396.834.140.330,40
Acuerdo	003	11-ene	Fondo Rotatorio de la Policía	Policía Nacional	Adquisición de uniformes	50.797.441.798,20
Resolución	028	16-ene	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Fortalecimiento de la función pública en las entidades nacionales y territoriales financiados con recursos diferentes a la Ley 21 de 1982.	11.000.000.000,00
Acuerdo	0001	1-feb	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	22.500.000.000,00
Acuerdo	003	7-feb	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Ministerio de Defensa Nacional	Contar con los recursos necesarios para cubrir todos los compromisos adquiridos por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.	130.487.562.373,00
Resolución	5815	13-mar	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones.	3.800.621.579,00
Acuerdo	0160	16-may	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	Fondo Nacional Ambiental - FONAM	Fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico y ambiental	540.780.055,00
Resolución	2188F	14-jun	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Cultura	Ensamblaje y emplazamiento de la obra "Kusikaw say" en la sede de la ONU en New York	36.854.488,00
Resolución	02786	27-jun	Policía Nacional	Unidad Nacional de Protección - UNP	Obtener resultados efectivos, en el cumplimiento de lo estipulado en el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, integral, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades (Decreto 1066 de 2015).	2.226.969.498,00
Acuerdo	010	26-jul	Fondo Rotatorio de la Policía	Policía Nacional y otras entidades (11 convenios)	Servicios prestados a las empresas y servicios de producción	35.947.565.501,20
Resolución	1199	29-jul	Fondo Rotatorio del DANE	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (8 entidades)	Diseñar y aplicar la encuesta nacional de lectura, con el propósito de obtener información sobre comportamiento lector y los hábitos de lectura en Colombia.	1.618.848.380,00
Resolución	1457	30-ago	Fondo Rotatorio del DANE	Ministerio de Justicia y del Derecho	Fortalecimiento de la capacidad de producción de información estadística del SEN. Nacional	4.395.635.396,00
Acuerdo	006	19-sep	Unidad Nacional de Protección	Jurisdicción Especial para la Paz-JEP y Comisión de la Verdad.	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	10.208.499.819,00
Acuerdo	007	19-sep	Unidad Nacional de Protección	Congreso de la República-Senado	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	7.095.926.127,00
Acuerdo	01	23-sep	Computadores para Educar	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ampliación del cupo presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2019	71.155.996.210,00
Resolución	0045	24-sep	Fondo Rotatorio del DANE	Convenios interadministrativos con diferentes organismos del estado (7 entidades)	Fortalecimiento de la capacidad de producción de información estadística del SEN. Nacional	1.377.315.206,00
Acuerdo	007	30-sep	Servicio Geológico Colombiano	Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	Fortalecimiento de la gestión de la información geocientífica del Ganco de Información Petrolera - BIP	1.818.118.854,00
Acuerdo	008	30-sep	Servicio Geológico Colombiano	Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	Realizar reconocimiento de las rocas del Paleozoico en la Cordillera Oriental y en pozos perforados en la cuenca de los Llanos Orientales.	1.050.247.955,00
Resolución	04449	9-oct	Policía Nacional	Ministerio de Defensa Nacional	Cumplir con la política gubernamental, en cuanto al desarrollo del programa de reconocimiento y pago de recompensas.	10.000.000.000,00
Resolución	268	29-oct	Autoridad Nacional de Televisión en Liquidación	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Proceso de liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión.	5.850.102.344,00
Acuerdo	000009	29-oct	Instituto Nacional de Vías-INVIAS	Agencia de Renovación del Territorio - ART	Cofinanciar el proyecto "Colombia Rural" en los municipios que integran la subregión PDET del Catatumbo.	7.500.000.000,00
Resolución	05105	13-nov	Policía Nacional	Ministerio Justicia y del Derecho	Desarrollar acciones para el cumplimiento de la política contra las drogas.	6.262.720.000,00
Resolución	0149	16-dic	Fondo Rotatorio del DANE	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fortalecimiento de la capacidad de producción de información estadística del SEN. Nacional	1.300.000.000,00
Acuerdo	011	18-dic	Unidad Nacional de Protección	Agencia para la Reinserción y la Normalización-ARN	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	705.600.000,00
Acuerdo	0012	23-dic	Unidad Nacional de Protección	Congreso de la República-Senado	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	9.157.334.747,00

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6 Informe de ejecución presupuestal acumulado al primer semestre de la vigencia 2020

En cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 2.8.1.4.1.64 del Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, en este capítulo se resumen los resultados de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2020, con corte al 30 de junio del mismo año⁶⁵.

Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

(...)

3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.

(...)

6.1 Introducción

Basados en los resultados observados en 2019 y en el impulso de la actividad en el segundo semestre de ese año, las proyecciones de crecimiento económico para 2020, tanto a nivel mundial como para Colombia, coincidían en mostrar que se estaba entrando en un proceso de consolidación que, aunque todavía era muy débil, se esperaba que se afianzase en el mediano plazo.

Sin embargo, dos acontecimientos, aparecidos en los primeros meses del año, han provocado un impacto profundo en la economía mundial y han alterado todas las previsiones, hasta tal punto que las proyecciones de crecimiento económico para 2020, tanto a nivel global como para Colombia, han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas.

En primer lugar, contra todos los pronósticos, se hizo trizas el acuerdo petrolero que existía al interior de la Organización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP+) mediante el cual se había convenido un esquema de reducción en la producción de petróleo para asegurar precios en niveles aceptables para sus miembros⁶⁶. La ruptura del acuerdo, especialmente por las desavenencias entre Arabia Saudita y Rusia, dos de los más importantes productores, creó una sobreoferta de la producción y desencadenó una caída sostenida en el precio de los hidrocarburos, en sus diferentes referencias, afectando negativamente el crecimiento global.

Esta situación se vio agravada con la aparición y expansión mundial de un segundo elemento: un coronavirus, identificado como COVID-19. Su aparición en China, en los últimos días de 2019, y su veloz propagación a la mayoría de los países, hasta convertirse en una pandemia, como la declaró la Organización Mundial de Salud (OMS), el 11 de marzo, ha originado una crisis sanitaria, económica y social en todos los países del mundo y ha afectado el tejido social de una manera que no tiene antecedentes. Nadie incluía en sus modelos matemáticos, en ninguna parte del planeta, estimaciones razonables de los efectos que pudiera tener

⁶⁴Artículo 14 Decreto 4730 de 2005

⁶⁵ Una versión más detallada de este documento se puede consultar en <http://www.minhacienda.gov.co>, pestaña de presupuesto.

⁶⁶ Once países liderados por Arabia Saudita que representan más del 40% de la producción de petróleo mundial y poseen más del 75 % de las reservas conocidas, y otros aliados (OPEP+) que, como Rusia, sin pertenecer formalmente a esta organización participa en las decisiones.

sobre la economía y la vida de las personas el surgimiento y expansión de un virus como este. En estos meses, los gobiernos, en todo el mundo, han tenido que adoptar políticas estrictas de contención social obligatoria y de distanciamiento social, como única defensa ante el virus, en espera de una vacuna efectiva. Por lo pronto, el efecto conjunto de estos dos elementos ha llevado a la recesión a la mayoría de las economías.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en comunicado de prensa el 27 de marzo expresó:

[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Colombia no ha escapado de esta situación. La entrada del virus llevó al Gobierno Nacional a declarar una emergencia sanitaria mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y a decretar en dos ocasiones el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decreto 417 del 17 de marzo y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020), lo cual le permitió adoptar medidas drásticas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social, además de otras acciones, para hacer frente a la crisis sanitaria y al desabastecimiento alimentario de la población y para crear condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad productiva, todo esto en medio de un estado de incertidumbre fiscal que ha alterado la situación regular de gestión en la materia y ha obligado a la reorientación de los recursos hacia gastos no previstos inicialmente, que ahora se han vuelto indispensables.

Esta nueva situación ha cambiado por completo el panorama económico y fiscal esperado para 2020 y años siguientes. El contenido y distribución del presupuesto de 2020, la planeación de mediano plazo presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020) y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2021-2024), fundamentos para la programación del presupuesto de 2021, muestran una situación muy diferente a la que se preveía al comienzo del año. La aparición de estos factores externos e imprevisibles, que el Gobierno ha tenido que enfrentar con los recursos disponibles, ha creado una nueva situación que habrá que atender mediante una política fiscal más activa.

En efecto, mientras que en enero de 2020 el FMI esperaba un crecimiento de 3% para la economía mundial, en junio el pronóstico era de -4,9%. Para el caso de la economía colombiana, el Fondo pronosticaba un crecimiento del 3,3%, en tanto que para finales de junio ya suponía una caída de -7,8%. Por su parte, las estimaciones propias del Gobierno Nacional para la formulación del MFMP 2020 habían pasado también de un aumento inicial del 3,6% del PIB en 2020 a una reducción del -5,5%.

Todo esto muestra que, como resultado del doble choque externo que ha afectado la economía y las finanzas de la Nación y de las entidades territoriales, en el corto y mediano plazo el gobierno deberá modificar sus prioridades de gasto y reorientar su activismo fiscal. No solo tendrá que redoblar los esfuerzos en materia sanitaria, considerando que el COVID-19 seguirá activo mientras no se cuente con una vacuna efectiva, sino que la acción gubernamental deberá focalizarse en generar las condiciones para apoyar la recuperación económica y la generación de empleo y atender las necesidades de la población y de las pequeñas empresas, cada vez más apremiantes en la medida en que persista esta situación de emergencia.

En las condiciones descritas, puede decirse que no son buenas las perspectivas económicas y fiscales en el corto plazo. Se encuentra el país en una situación de crisis como no se había presentado en la historia

reciente. Crisis que no es comparable con la de finales del siglo pasado ni con las más recientes de 2008 y 2014. Como resultado de esta, es dable esperar un menor recaudo, que impactará directamente en el recaudo de los Ingresos Corrientes de la Nación y de las regiones, por lo que la programación y gestión del presupuesto para los próximos años deberá adelantarse bajo principios de priorización del gasto y máxima austeridad en el gasto no indispensable. Se requerirá un manejo estricto de las finanzas públicas, de forma que los recursos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los necesite, con prioridad en el gasto social y en la inversión, en programas que contribuyan al crecimiento y a la generación de empleo, y a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y regionales que la propagación del COVID-19 ha puesto en evidencia.

La expansión del COVID-19 ha revelado la existencia de una sociedad cada vez más injusta, con profundas desigualdades sociales y regionales que no se pueden dejar avanzar y que, por el contrario, urge corregir impulsando el crecimiento económico, con más empleo de calidad, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad, en el marco de los pactos de legalidad, emprendimiento y equidad establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022).

La aparición de este nuevo coronavirus ha cambiado todas las expectativas. Las erogaciones para funcionamiento e inversión y la composición misma del gasto público, dados los ingresos fiscales esperados y las dificultades de financiación que puedan presentarse, deberán ajustarse para atender los sectores más vulnerables de la población que por efecto del virus están creciendo muy rápido. En estas circunstancias, a mediados de junio, en la reunión convocada por el Gobierno Nacional, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) respaldó su propuesta de suspender temporalmente, durante 2020 y 2021, la aplicación de la Regla Fiscal, con el compromiso de que esta se retomará a partir de 2022. Así, la revisión del Plan Financiero (PF) del Gobierno Nacional Central (GNC) para 2020 incluida en el MFMP 2020 presentado el pasado mes de junio al Honorable Congreso de la República prevé que el resultado fiscal llegará a niveles de -8,2% del PIB a finales del presente año.

La preservación de la sostenibilidad fiscal sigue siendo el gran compromiso de esta Administración. Haremos uso de las herramientas que, en materia fiscal y macroeconómica, hemos creado en los pasados veinte años y que nos han sido de gran utilidad para enfrentar situaciones difíciles, como las que se afrontan en 2020. En una situación como la que atraviesa el país se requiere fortalecer el diseño de políticas que permitan consolidar en el mediano plazo la situación de los ingresos y de los gastos públicos, cumplir con la senda de ajuste a que obliga la regla fiscal cuando volvamos a ella, y asegurar una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB.

El punto focal de la política fiscal este y los próximos años será enfrentar la crisis sanitaria y crear las condiciones para retomar la senda de crecimiento con generación de empleo. Como se presenta más adelante, el Gobierno nacional ha realizado un esfuerzo presupuestal muy importante en 2020 para contener la pandemia y repotenciar la economía, esfuerzo que se mantendrá en la próxima vigencia, como se muestra en el proyecto de Ley del PGN para 2021. Todo lo cual deberá traducirse en creación de nuevos puestos de trabajo, empleo de mejor calidad, y mayores avances en la reducción de las desigualdades sociales.

6.2 Presupuesto de rentas y recursos de capital 2020

Al primer semestre de 2020, el presupuesto de rentas y recursos de capital del PGN ascendió a \$300,7 billones, de los cuales el 94,5% (\$284,2 billones) corresponde al GNC y el resto, 5,5% (\$16,5 billones), a los EPN.

Cuadro 6.1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2019	2020	20/19	2019	2020
			(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)
Ingresos Corrientes	135.636	72.619	54,3	53,5	(10,7)	7,7	7,2
Recursos de Capital	108.287	46.403	48,7	42,9	17,8	3,7	4,6
Fondos Especiales	38.003	5.417	40,1	14,3	22,1	0,4	0,5
Rentas Parafiscales	2.247	1.057	44,5	47,1	14,0	0,1	0,1
Total Presupuesto Nación	284.172	125.497	51,7	44,2	(0,5)	11,9	12,4
Establecimientos Públicos	16.530	8.397	46,1	50,8	18,7	0,7	0,8
Total Presupuesto General de la Nación	300.702	133.894	51,4	44,5	0,5	12,5	13,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

De acuerdo con los registros de las entidades del PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) y en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), la ejecución del presupuesto de ingresos a junio de 2020 ascendió a \$133,9 billones, equivalente al 44,5% del aforo, 13,2% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por \$72,6 billones, recursos de capital por \$46,4 billones, fondos especiales por \$5,4 billones, rentas parafiscales por \$1,1 billones, y recursos de los EPN por \$8,4 billones (Cuadro 6.1).

El recaudo acumulado a junio de 2020 de los ingresos corrientes alcanzó el 53,5% del aforo, 7,2% del PIB, 0,5% menos al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 42,9% del aforo, 4,6% del PIB, de manera que se presenta una compensación entre estos dos tipos de ingreso explicado por los efectos de la crisis por la pandemia del COVID-19 y las medidas tomadas en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica declaradas por los Decreto 417 y 637 de 2020; los Fondos Especiales registran un recaudo del 14,3% del aforo, 0,5% del PIB y las Rentas Parafiscales el 47,1% del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a junio de 2020 muestra un incremento nominal de 0,5% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2019 aumenta su participación porcentual en 0,7%, para ubicarse en 13,2%, donde el recaudo de los EPN participa en 0,8% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 12,4%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es inferior en términos del PIB al período anterior en 0,5%, nominalmente se reducen en 10,7%, mientras que los recursos de capital muestran una participación en términos de PIB en 4,6%, creciendo nominalmente en 17,8%; los fondos especiales se incrementan nominalmente en 22,1%, aportando 0,5% del PIB, superior al año anterior; y las rentas parafiscales se incrementan nominalmente en 14%, participando como porcentaje del PIB en 0,1%.

Los EPN, registran un crecimiento nominal del 18,7% en la ejecución, cuyo monto alcanzó \$8,4 billones, con una participación en términos de PIB de 0,8% al cierre de junio.

6.2.1 Ingresos corrientes

De un aforo vigente por \$135,6 billones, a junio de 2020 se recaudaron \$72,6 billones, que representa una variación nominal respecto a igual periodo de 2019 de -10,7%, representando 7,2 del PIB que es inferior en 0,5% al observado en 2019. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,3% del total de ingresos recaudados, \$72,1 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,7% del total, \$533 mil millones-mm, del recaudo observado.

La Ley de Financiamiento, Ley 1943 de 2018, y la Ley 2010 de 2019, incluyeron diferentes modificaciones y fuentes tributarias de recursos que se reflejan en el recaudo tributario, tales como: ampliación de la base de contribuyentes obligada a tributar; impuesto de normalización, el cual buscaba eliminar pasivos inexistentes o incluir activos omitidos en declaraciones anteriores; impuesto al patrimonio, con tarifas de 1% para patrimonios líquidos igual o superiores a \$5.000 millones, que compensan las medidas de menores tarifas sobre utilidades de las empresas, la deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital importados para nuevas inversiones en el sector minero energético, entre otras.

Sin embargo, la economía a finales de marzo enfrenta de manera sorpresiva un choque de demanda, que a nivel mundial se venía gestando lenta pero fuertemente, generada por la expansión de la pandemia del COVID-19. Lo que impacta desde abril el consumo y la producción, mostrando caída de 42,9% y 35,8%, respectivamente. Deteriorándose el acumulado de los primeros cinco meses, año corrido a mayo, en el orden de -11,2% en el comercio al por menor y 12,9% en la producción fabril. Afectando así el recaudo observado en el primer semestre.

De tal forma, las medidas de aislamiento implementadas para hacer frente a la emergencia sanitaria, afectaron la dinámica con que se observaba la actividad económica. Medidas para lograr reducir el nivel de contagio y que han tenido unas fuertes implicaciones en la recaudación de los principales impuestos nacionales, por lo que se estima que la economía colombiana se contraerá -5,5% en 2020, afectando las metas estimadas de recaudos previstas a principio de la vigencia. Se espera que para el segundo semestre se eleve el nivel de recaudo, toda vez que el aforo por \$135,6 billones contienen el ajuste por \$23,7 billones de previsión total de menor recaudo que fue reducido mediante el Decreto Legislativo 813 de 2020 y en compensación se espera ingresen como recursos de capital para no afectar las metas de gasto previstas.

Al interior de los ingresos tributarios, los impuestos internos que recaen sobre la renta y el consumo, tales como Impuesto de Renta, IVA y Consumo, reducen su participación en términos del PIB. El Impuesto sobre la renta disminuye su participación en su componente de retención en la fuente⁶⁷, no viéndose compensado por el comportamiento del IVA, como sucedía en anteriores períodos, ya que también sufre reducción, por lo que ven disminuido su recaudo en cerca de \$712 mm y \$312 mm, respectivamente. De igual forma, las normas⁶⁸ que permiten aplazar el pago de impuestos, tanto de impuesto sobre la renta como de IVA y consumo, introducen ralentización en el recaudo para el primer semestre, como mecanismo de brindar recursos frescos a la actividad productiva y comercial, y hacer frente a los efectos de la pandemia por la que atravesamos.

⁶⁷ Meta DIAN 23 de febrero de 2020, frente a recaudo observado. Cuadro de Dirección de Política Macroeconómica-MHCP

⁶⁸ Decreto 435 del 19 de marzo de 2020, modificación del calendario tributario.

El recaudo tributario a junio de 2020, refleja el bajo desempeño de la actividad económica. En mayo de 2020 la producción real fabril se sitúa en -12,9%. El indicador muestra el cambio de tendencia de positivo a negativo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo de impuesto del Gobierno nacional; nueve (9) actividades muestran comportamiento positivo, frente a veintiséis (26) del periodo anterior. Liderando la actividad *Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados*, con una contribución de 0,2%⁶⁹, y de poco impacto en el conjunto de las actividades productivas, el resto de actividades aporta el 0,9%. Entre ellas aparecen; *Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal*; *Elaboración de productos de panadería*; *Elaboración de alimentos preparados para animales*; *Elaboración de otros productos alimenticios n.c.p.*; *Elaboración de productos lácteos*; *Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos*; *Fabricación de sustancias químicas básicas, y sus productos* y *Elaboración de azúcar y panela*. Mientras que treinta (30) actividades muestran resultado negativo en la producción manufacturera con un comportamiento negativo de -14%⁷⁰, donde se destacan por su contribución actividades como: *Elaboración de bebidas*, con -1,9%; *Fabricación de productos minerales no metálicos n.c.p.*, con -1,9%; *Confección de prendas de vestir*, con -1,3%; *Coquización, refinación de petróleo, y mezcla de combustibles*, con -1,2% e *Industrias básicas de hierro y de acero*, con -0,9%, como los más destacables e importantes, reflejo del impacto del confinamiento y la lucha contra la pandemia del COVID-19 en la actividad productiva y consecuentemente el recaudo de los impuestos nacionales.

De otro lado, la producción a junio desde la perspectiva territorial muestra regionalmente quienes más aportan al comportamiento negativo de 12,9% que se presentó en el primer semestre, y son las zonas que se caracterizan por su tradicional fortaleza industrial. Por tanto, cuatro (4) regiones⁷¹ contribuyen con cerca del -9,2% del comportamiento, son en su orden: Antioquia, con -3,1%; Bogotá, D.C, con -2,8%; Cundinamarca, con 2,3% y Valle del Cauca, con 1%. El resto de regiones, diez (10) incluido el grupo de Otros departamentos, igualmente experimentan caídas que suman 3,7%. Cabe resaltar que el comportamiento de las cuatro principales zonas señaladas representa más del 50% del PIB nacional.

Otro sector económico que incide de manera importante en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios de la Nación, son las ventas del comercio al por menor, que registró una reducción de -11,2% a mayo de 2020, y sin vehículos muestra una caída de -7,7%, frente al mismo periodo del año anterior que registró un incremento de 5,3%, en ambas situaciones. El componente del recaudo correspondiente a retención a título IVA mostraba a marzo un buen comportamiento, lo que presumía fuerte reactivación de las ventas en grupos de mercancías que contribuyen de manera importante al recaudo, alcanzando cerca del 35,6% de los ingresos tributarios obtenidos por dicho nivel rentístico. Las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia del COVID-19 desde finales de marzo afectaron significativamente la demanda al comercio al por menor y al por mayor, por tanto, el comportamiento observado a mayo como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, impactó negativamente el desempeño de cerca del 75% de las actividades comerciales. Los grupos de mercancías que reportan positivo desempeño y contribuyen a detener en parte la fuerte caída, encontramos: *Alimentos (víveres en general)*, con 3,1%; *Productos para el aseo del hogar*, con 0,4%; *Equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico*, con 0,4% y *Productos de aseo personal, cosméticos y perfumería*, con 0,1%. Esos cuatro (4) grupos de mercancías, de diecinueve (19), contrarrestan con 4,0 pp

⁶⁹ Tabla 2. Variación año corrido y contribución de la producción real,... Boletín Técnico. EMM julio 15 de 2020. www.dane.gov.co

⁷⁰ Idem. www.dane.gov.co

⁷¹ La perspectiva regional, permite adecuarse a los requerimientos nacionales e internacionales, en especial a lo establecido en el marco de las normas como miembro de la OECD, con lo cual se atiende a los estándares de las buenas prácticas de diseño de las estadísticas. Pero de igual forma, nos permite ubicar en el contexto nacional cuáles regiones establecen la dinámica económica del país y por tanto diseñar las políticas públicas para identificar nuevos polos de desarrollo.

reales a la reducción del consumo, y reflejan el estado de confinamiento en que entró la sociedad y la pérdida de demanda interna por efecto del desempleo que a mayo alcanzó el porcentaje más alto conocido, 21,4%⁷².

La caída de las ventas al cierre de mayo de 2020, y su repercusión en el recaudo en la actividad comercial, muestra la contribución negativa de catorce (14) grupos de mercancías, como: Combustibles para vehículos automotores, con -4,2%; Vehículos automotores y motocicletas principalmente de uso de los hogares**, con -3%; Repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículos principalmente de consumo de los hogares, con -1,9%; Otros vehículos automotores y motocicletas***, con -1,8%; Prendas de vestir y textiles, con -1,6%⁷³; Artículos de ferretería, vidrios y pinturas, con -0,7% y Calzado, artículos de cuero y sucedáneos del cuero, con -0,7%, como los más destacados, son los grupos de mercancías con comportamiento negativo, siete (7) grupos de los catorce (14). El recaudo por IVA interno presenta una variación nominal de -21,5% respecto a 2019, deteriorando su participación en el PIB, 1,6%, frente a 2% a junio del año anterior.

Al cierre de junio de 2020, los impuestos directos recaudaron el 54,6% de lo aforado, con una variación nominal respecto a igual período de 2019 de -13,6% y reduciendo su participación, 0,4% del PIB, cerca de \$5,6 billones menos de recaudo a lo observado en 2019. De igual forma, los impuestos indirectos internos, si bien mejoran levemente en porcentaje de ejecución respecto al aforo a 57,4%, caen su participación en términos de PIB a 2,5%. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de \$56,6 billones, 78,5% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del -13,6%, reduciendo su participación en el PIB de 3,5%, frente a 3,9% del 2019. El *impuesto a la Riqueza* y los recursos de la *Sobretasa CREE*, si bien no contaron con aforo inicial han generado recaudo que alcanzan \$27 mm, por extemporaneidad de pago de los contribuyentes, y activación del impuesto a la riqueza con la Ley de Crecimiento, Ley 2010 de 2019, y se registran dentro de los impuestos directos. El impuesto de timbre nacional, que se encuentra agregado dentro del impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de \$26,2 mm, 21,6% del aforo⁷⁴. En el Cuadro 6.2 se presenta la composición del recaudo por concepto y nivel rentístico.

⁷² Gráfico 1. Tasa global de participación, ocupación y desempleo, Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). 15 de julio de 2020 www.dane.gov.co

⁷³ Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacional¹-. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMC. 15 de julio de 2020. www.dane.gov.co

* Otros departamentos: Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, San Andrés, Sucre

** Incluye: la venta de automóviles particulares, camperos, camionetas y motocicletas y similares nuevos y de vehículos usados realizadas en concesionario.

*** Incluye la venta de flotillas o vehículos de cualquier tipo realizadas a través de licitaciones, las ventas a otros concesionarios y la venta de vehículos de transporte público, transporte de carga y otros tipos de vehículos como ambulancias, carros de bomberos, barredoras, etc.

⁷⁴ Tomado de reporte de ingresos de SIF Nación del 28 de abril de 2020.

Cuadro 6.2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual 20/19	Porcentaje del PIB	
			2019	2020		2019	2020
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	134.992	72.086	54,1	53,4	(10,3)	7,6	7,1
Impuestos Directos	65.501	35.734	60,5	54,6	(13,6)	3,9	3,5
Renta y Complementarios *	65.501	35.734	60,5	54,6	(13,6)	3,9	3,5
Impuestos Indirectos internos	44.485	25.549	49,0	57,4	(7,7)	2,6	2,5
IVA	33.798	20.007	49,8	59,2	(5,7)	2,0	2,0
Ipoconsumo	1.160	830	29,3	71,5	(28,7)	0,1	0,1
GMF	7.667	3.712	53,6	48,4	(8,2)	0,4	0,4
Gasolina y ACPM	1.015	592	50,6	58,4	(25,2)	0,1	0,1
Impuesto al Carbono	306	152	68,2	49,6	(27,4)	0,0	0,0
Resto	539	257	55,9	47,6	(1,1)	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	25.007	10.803	48,0	43,2	(4,6)	1,1	1,1
II.- Ingresos No Tributarios	644	533	74,6	82,8	(45,4)	0,1	0,1
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	644	533	74,6	82,8	(45,4)	0,1	0,1
III- TOTAL (I +II)	135.636	72.619	54,3	53,5	(10,7)	7,7	7,2

*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

El Impuesto Nacional al Consumo, creado por la Ley 1607 de 2012, Artículo 71 y vigente desde 2013 con el propósito de reactivar el consumo de algunos bienes y servicios, al igual que facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y disminuir el alto nivel de evasión que se presentaba en el sector de restaurantes y bares, gravados a las tarifas del 8% y 16% y para servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de 4%; con la Ley 1819 de 2016 se adicionó consumos gravados en: consumo de bolsas plásticas, a partir de julio de 2017 y el consumo de cannabis, sin mayor efecto en el recaudo total y mediante la Ley 1943 de 2018, se incorpora la venta de bienes inmuebles gravadas con valor superior a 26.800 UVT a la tarifa del 2%. Así, este impuesto cuyo aforo es de \$1,1 billones, al cierre de junio 2020 registra una ejecución de 71,5%, por lo que logra cumplir la expectativa de programación de recaudo en más de \$4 mm⁷⁵, y mantiene su participación en términos de PIB de 0,1%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente -28,7%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) ascendieron a \$3,7 billones, 48,4% del aforo programado y 0,4% del PIB, con una dinámica más pausada a la vigencia anterior, por lo que su variación nominal fue de -8,2%, lo que refleja el impacto de la crisis sanitaria, por cuanto el confinamiento social redujo las actividades de transacciones financiera y comercio.

El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento acorde con la situación que se padece desde finales del primer trimestre, la restricción de movilidad por efecto de la pandemia ha impactado de manera significativa el consumo de combustibles, lo que llevo que al cierre de junio de 2020 el recaudo fuera \$592 mm, 58,4% del aforo⁷⁶, alcanzando 0,06% del PIB, y una variación nominal de -25,2%, lo que responde fundamentalmente a las medidas de aislamiento que redujo ostensiblemente la movilidad en todo el país y al interior de las ciudades, como mecanismo de mitigación a la propagación de la pandemia del COVID-19, por lo que se afectó el consumo de combustibles en todas las modalidades de transporte. Es de anotar, que el incremento anual de la tarifa se realiza el 1º de febrero de cada año de acuerdo con la inflación observada del año anterior. De otro lado, se registra el ingreso del Impuesto Nacional al Carbono, el cual va

⁷⁵ Memorando Recaudo Tributario Enero-junio de 2020, DGCPTN. 8 de julio de 2020.

⁷⁶ El Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM, creado por la Ley 1819 de 2016, separa el antiguo impuesto global a la gasolina y ACPM con el IVA.

en línea con el comportamiento de los otros combustibles, con un recaudo de \$152 mm, el 49,6% del aforo, sin impactar de manera importante en términos de PIB.

A pesar de la situación general, los recursos recaudados por concepto de actividad externa logran mantener su participación porcentual en términos de PIB en 1,1%, sin embargo, su porcentaje de ejecución respecto al aforo estimado disminuye situándose en 43,2% frente 48% del 2019, una variación de -4,6%.; aportando cerca del 15,5% del recaudo tributario observado a junio. El comportamiento ralentizado de las importaciones, valor CIF al cierre de junio de 2020, equivale a una variación nominal negativa de 20,2%⁷⁷ en valor y -8,2% en peso (kgs, respecto al mismo período de 2019, reduciendo la relación de precios implícitos en alrededor de -12,3%, al pasar de US\$1,37 a US\$1,19 en el 2020; siendo contrarrestado por la devaluación de cerca del 14,7%⁷⁸, que de acuerdo con la serie histórica registrada por el Banco de la República muestra durante el transcurso de la vigencia una tendencia creciente hasta superar \$4.000,00 por dólar en reacción a la caída de los precios del petróleo durante ese semestre. La caída de las importaciones es producto del cierre generalizado de la economía mundial a causa de la pandemia.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 47,6% del aforo, entre estos se encuentran el impuesto de timbre sobre salida al exterior, el impuesto al oro y al platino y el impuesto al turismo, cuyos montos no impactan significativamente en términos del PIB, pero muestran la misma tendencia de ejecución de los otros conceptos rentísticos de ingresos corrientes, que han sido impactados por la crisis del COVID-19

Los recaudos de ingresos no tributarios, al cierre de junio presentan una ejecución de \$533 mm, 82,8% de lo programado para la vigencia. Dentro de estos ingresos, concurren recursos generados por diversos conceptos registrados y consignados en los fondos comunes de las cuentas del Ministerio de Hacienda. Además de las multas impuestas por las entidades públicas del orden nacional, se incluyen los recursos que recaudan algunas entidades, tales como: los recursos por concepto de especies venales del Ministerio de Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con los recursos de los contratos de seguridad jurídica, entre los más destacados.

6.2.2 Recursos de capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a \$108,3 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital⁷⁹. A junio de 2020, estos recursos registraron un recaudo del 42,9% respecto al monto aforado, equivalente a \$46,4 billones. Con variación nominal de 17,8%, en relación a 2019. Los recursos del crédito, interno y externo, el 71,3% del total del aforo corresponden a \$77,2 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 28,7%, \$31,1 billones (Cuadro 6.3).

⁷⁷ Avance de Comercio Exterior No. 809 de julio 9 de 2020, Cuadro 1. www.dian.gov.co

⁷⁸ Tasa de cambio representativa del mercado (TRM). 1.1.1. Serie histórica periodicidad diaria. www.banrep.gov.co

⁷⁹ Los otros recursos de capital contienen, principalmente: los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y recursos no apropiados y la recuperación de cartera.

Cuadro 6.3. Presupuesto de la Nación – Recursos de capital: aforo y recaudo 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2019	2020	20/19	2019	2020
			(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)
Recursos de Crédito Interno	39.750	15.503	50,7	39,0	(36,7)	2,3	1,5
Recursos de Crédito Externo	37.427	18.988	38,9	50,7	341,8	0,4	1,9
Otros Recursos de Capital	31.109	11.913	52,2	38,3	99,8	0,6	1,2
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	108.287	46.403	48,7	42,9	33,6	3,3	4,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de \$34,5 billones a junio de 2020, 44,7% del aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron \$15,5 billones, 39% del total del aforo y 33,4% del recaudo total, porcentaje importante toda vez que hubo un incremento significativo del aforo mediante Decreto Legislativo 813 de 2020 para compensar la caída de los ingresos corriente de la Nación, producto del impacto de la pandemia del COVID-19. Se observa buen comportamiento en la colocación de TES mediante subasta y las colocaciones entre las entidades públicas. En cuanto al primero, se resalta la confianza de los inversionistas por comprar títulos de deuda interna, aún en la incertidumbre que ha generado en el mercado internacional la situación de pandemia, por lo que es un resultado positivo que, al igual que los TES convenidos con las entidades públicas, cumplen satisfactoriamente la meta programada. Con lo que se desarrolla con éxito la programación y mantenimiento de la dinámica que se ha observado en el mercado interno de capitales y la confianza en lo que corresponde a los papeles del Gobierno por parte de los inversionistas externos y nacionales, aún frente a la coyuntura interna y externa.

La política de manejo de deuda externa, había permitido acudir con menor rigor al mercado internacional para acceder a los recursos en los últimos años, producto del buen desempeño en la obtención de los recursos de crédito interno. Sin embargo, la aparición de la pandemia del COVID-19, puso a prueba la capacidad de obtener recursos frescos en el mercado internacional de capitales, a pesar del enlentecimiento de la economía mundial y la concurrencia e incremento de la demanda por dichos recursos por parte de los países emergentes como fuente de recursos para atender los efectos de la pandemia del COVID-19. A pesar de dichas circunstancias, se logró en el mercado de capital externo acceder a la consecución de recursos frescos para atender las necesidades financieras que obligan las nuevas inversiones para poner a tono la infraestructura sanitaria y todo el equipamiento que ello requería. Vale resaltar la obtención de fuentes externas de financiación que se acompaña con una aceptación importante de los bonos ofrecidos, aún con la avalancha de demanda por recursos de muchos países, reafirmando la percepción de confianza que tienen los inversionistas extranjeros con relación al comportamiento de nuestra economía. Además, permite garantizar que los grandes proyectos de infraestructura en que el país ha estado abocado en los años recientes continúen, por lo que a junio de 2020 se obtuvo recursos del orden de \$19 billones, recursos que aseguran financiamiento para la vigencia 2020 para enfrentar la crisis sanitaria y el financiamiento del gasto previsto.

En el resto de los recursos de capital se observa un comportamiento con menor dinámica respecto a igual período del año anterior, que pasa de ejecutar el 52,2%, \$10,7 billones en 2019 a 38,3%, \$11,9 billones, una variación nominal de 11,4% en 2020. La reducción en la ejecución obedece a las medidas que se han tomado a raíz de la pandemia del Covid-19, que determinaron medidas de incremento de los recursos aforados, diferentes al crédito, para atender los apoyos financieros al sector productivo y comercial a través de la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG). La buena ejecución del resto de recursos de capital

recae en los excedentes financieros, que se detallan en el siguiente Cuadro 6.4, los cuales ejecutan el 77,7% del aforo, contribuyendo con cerca del 74,7% del total del recaudo, siguiéndoles los rendimientos financieros con \$1,1 billones y los reintegros y recursos no apropiados con \$414 mm.

Cuadro 6.4. Presupuesto de la Nación - Excedentes financieros 2020

Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Banco de la República	6.998	78,7
ECOPETROL	900	10,1
ANH	774	8,7
Aeronáutica	100	1,1
Idumil	50	0,6
FINAGRO	42	0,5
Otros	32	0,4
TOTAL EXCEDENTES	8.895	100,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La Recuperación de cartera registró recaudos por \$142 mm, 46% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por el Metro de Medellín por \$51 mm, Emcali con \$62 mm, los cuales representan el 80% del recaudo total.

6.2.3 Rentas parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a junio de 2020 recaudó \$1,1 billones, 47,3% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de \$6 mm, 27,8% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de \$1,1 billones y una variación nominal de 14%, respecto al mismo período del año anterior.

6.2.4 Fondos especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, Cuadro 6.5, se observa un nivel de recaudo de 14,3%, correspondiente a \$5,4 billones, respecto al aforo vigente de 2020. Mostrando una participación en términos del PIB de 0,5%, muestra una variación nominal de 22,1% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior. Como parte de la baja ejecución se cuenta el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado mediante Decreto 444 del 21 de marzo de 2020⁸⁰ como parte de las medidas de declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, generada por la pandemia del COVID-19. De tal forma, que el aforo por \$25,5 billones de dicho fondo se incorporan a los recursos que están disponibles para sufragar los gastos que aquella demande.

⁸⁰ El cual busca solventar 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 y mantenga el empleo y el crecimiento.

Cuadro 6.5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución fondos especiales: aforo y recaudo 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2019	2020		2019	2020
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME	25.527	1.157	-	4,5		-	0,1
Fondo de recursos SOAT y FONSAT	2.264	876	58,1	38,7	(8,5)	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.718	419	48,6	24,4	(33,3)	0,1	0,0
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	1.024	465	42,5	45,4	6,4	0,0	0,0
Fondo de Salud de la Policía	1.085	475	52,8	43,7	(0,4)	0,0	0,0
Fondo pensiones Telecom y Teleasociadas	854	421	51,0	49,4	0,4	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	838	195	11,3	23,2	152,7	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	500	184	31,1	36,9	31,9	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	348	113	40,4	32,6	(10,9)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	337	150	44,3	44,4	10,0	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	234	67	63,5	28,7	(38,3)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.274	896	26,9	27,4	(3,6)	0,1	0,1
TOTAL FONDOS ESPECIALES	38.003	5.417	40,1	14,3	22,1	0,4	0,5

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.3 Presupuesto de gastos 2020

El PGN para 2020 mantiene las orientaciones de política formuladas por la actual administración, dirigidas a alcanzar las metas gubernamentales. Como en el año anterior, la gestión del presupuesto se guía por criterios de austeridad, sin afectar el funcionamiento de las entidades ni la prestación del servicio a los usuarios de las mismas. Esto significa que la política fiscal debe gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado fue de \$271,7 billones, \$255,2 billones financiados con recursos de la Nación y \$16,5 billones con recursos propios⁸¹.

La distribución del presupuesto aprobado por objeto de gasto se presenta en el [Cuadro 6.6](#)

⁸¹ Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019 y Decreto de Liquidación 2411 del 30 de diciembre de 2019.

Cuadro 6.6. Presupuesto inicial de gastos 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual		
				Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I. FUNCIONAMIENTO	162.794	7.354	170.148	63,8	44,6	62,6
Gastos de Personal	31.162	1.960	33.122	12,2	11,9	12,2
Adquisición de Bienes y Servicios	7.852	845	8.697	3,1	5,1	3,2
Transferencias	122.673	3.088	125.761	48,1	18,7	46,3
Gastos de Comercialización y Producción	85	1.276	1.361	0,0	7,7	0,5
Adquisición de Activos Financieros	320	72	392	0,1	0,4	0,1
Disminución de Pasivos	223	10	233	0,1	0,1	0,1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	479	103	582	0,2	0,6	0,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	53.613	1	53.614	21,0	0,0	19,7
Deuda Pública Externa	14.285	-	14.285	5,6	-	5,3
Deuda Pública Interna	39.328	1	39.329	15,4	0,0	14,5
III. INVERSION	38.824	9.128	47.952	15,2	55,4	17,6
IV. TOTAL (I + II + III)	255.231	16.483	271.714	100,0	100,0	100,0
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	201.618	16.482	218.100	79,0	100,0	80,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.3.1 Modificaciones presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2020, se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por \$86 mm, donaciones por \$ 0,4 mm, adición por la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el virus COVID-19 y sus efectos por 28,9 billones, mediante los Decretos Legislativos 519 del 5 de abril⁸², 522 del 6 de abril⁸³, 571⁸⁴ y 572⁸⁵ del 15 de abril, 774 del 3 de junio y 813 del 4 de junio, y a través del Decreto 643 de 2020 ajustes por \$6 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2020 ascendió a \$300,7 billones, tal como se presenta en el Cuadro 6.7.

⁸² Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, se informa que con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, la Sala Plena virtual de la Corte Constitucional declaró exequible los artículos 1, 2, 6 y 7 del Decreto Legislativo 519 de 2020 que adiciona al Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal 2020, quince billones, cien mil millones de pesos, con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias; declaró constitucional la autorización al Gobierno Nacional para que efectúe las operaciones de crédito público interno o externo que se requieran para financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación. Así mismo, sobre las disposiciones referentes a la liquidación presupuestal, contenidas en los artículos 3, 4 y 5, señala que fueron declaradas inconstitucionales porque el Presidente de la República no precisa de facultades legislativas excepcionales para expedirlas, dado que podía decretarlas con base en sus competencias ordinarias.

En consecuencia, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por ejecutar del Decreto Legislativo 519 de 2020.

⁸³ Mediante Boletín No. 109 de julio 2 de 2020 la Corte Constitucional declaró que la adición de 3 billones 250 mil millones al presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación, contemplados en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, se ajustan a la Constitución en cuanto satisfacen el juicio de necesidad fáctica y jurídica. Con ponencia del Magistrado Carlos Bernal Pulido, la Corte declaró inconstitucionales los artículos 3, 4 y 5 que decretan la liquidación de tales adiciones presupuestales porque no satisfacen el juicio de necesidad, toda vez que el Gobierno Nacional podía, "en ejercicio de funciones administrativas", liquidar la referida adición presupuestal, en los términos del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁸⁴ De acuerdo con comunicado de prensa de la Sentencia C-215 del 2020, la Corte Constitucional declaró exequible (arts. 1º, 2º, 7º y 8º) del Decreto 571 del 2020, a través del cual se adicionó al presupuesto general de la Nación la suma de \$ 329 mil millones, para ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la emergencia económica, producida por la pandemia del coronavirus, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos. Así como condicionó un artículo y declaró inexecutable dos más (arts. 3º, 4º y 5º).

⁸⁵ De acuerdo con el Comunicado 26 junio 24 y 25 de 2020 de la Corte Constitucional se declaró la constitucionalidad de la adición presupuestal establecida mediante el decreto 572 de 2020 con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias, dirigido a fortalecer el sistema de salud, brindar apoyo a la población desprotegida y contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social. No obstante, señala que la liquidación dispuesta como medida de excepción resulta inconstitucional, habida consideración que corresponde a facultades ordinarias del gobierno nacional

Cuadro 6.7. Modificaciones presupuestales 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	Ley 2008	27 de diciembre de 2019	271.714
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículo 23, Ley 2008 y Decreto 2411 de 2019)	Enero a junio de 2020	86
DONACION	Decretos 494 y 495	Marzo 29 de 2020	0,4
EMERGENCIA COVID-19	Decretos 519*, 522, 571, 572, 774 y 813	Abril 5, 6 y 15 y junio 3, 4 y 25 de 2020	28.901
AJUSTE**	Decreto 643 (Artículo 116, Ley 2008 de 2020)	Mayo 11 de 2020	91
YERRO**	Decreto 845 (Artículo 129, Ley 2008 de 2020)	Junio 13 de 2020	70
APROPIACION VIGENTE			300.702

*: Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por ejecutar.

** Modificaciones al interior de las entidades que no afectan el total del presupuesto.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.3.1.1 Adición por convenios interadministrativos

Las adiciones por \$86 mm representan el 0,03% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el Cuadro 6.8. Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia (FPS), el Fondo Rotatorio de la Policía (FORPO), y la Agencia Nacional de Espectro (ANE).

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado en el artículo 23 de la Ley 2008 y el Decreto 2411 de 2020. Con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el Honorable Congreso de la República en el presupuesto anual. Los convenios interadministrativos son un instrumento de carácter contractual que permiten hacer más eficiente la ejecución del presupuesto dentro del principio de especialización.

Cuadro 6.8. Adiciones por convenios interadministrativos 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación	Propios	Total	Participación porcentual Total/Aprop (4)
	(1)	(2)	(3)=(1+2)	(4)
I. FUNCIONAMIENTO	-	72	72	0,0
Transferencias	-	23	23	0,02
Gastos de Comercialización y Producción	-	49	49	3,5
II. INVERSION	11	3	14	0,03
III. TOTAL SIN DEUDA (I + II)	11	75	86	0,03

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el Anexo 6.1. se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumulados a junio de 2020.

6.3.1.2 Donaciones

Durante la vigencia fiscal de 2020, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de \$0,4 mm. Estas operaciones se efectuaron en desarrollo del artículo 33 del EOP:

Decreto 111 de 1996: “**Artículo 33.** Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República. (...)”

En el Cuadro 6.9. se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro 6.9. Adiciones por donaciones 2020

Miles de millones de pesos

No. Decreto	Fecha	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
494	29 de marzo de 2020	Departamento Administrativo de Planeación Nacional	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Capacidades territoriales para la prevención y gestión pacífica de conflictos y la construcción de planes estratégicos territoriales para la construcción de paz	0,1
495	29 de marzo de 2020	Fiscalía General de la Nación	Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Asistencia técnica para el análisis de la operatividad de la Fiscalía General de la Nación en relación a la investigación y judicialización de los delitos contra la vida e integridad personal	0,3
TOTAL DONACIONES					0,4

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.3.1.3 Emergencia COVID-19

El pasado 17 de marzo, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por la presencia de la pandemia del virus COVID-19, y posteriormente mediante el Decreto 637 del 6 de mayo se declara nuevamente el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por los efectos generados por la situación derivada de la pandemia, por lo que se expiden medidas a través de decretos legislativos, dentro de los que en materia presupuestal mediante Decretos 519 del 5 de abril, 522 del 6 de abril, 571 y 572 del 15 de abril, 774 del 3 de junio y 813 del 4 de junio de 2020, se realizan adiciones por un total de \$28,9 billones para atender la emergencia, cómo lo muestra el Cuadro 6.10.

Cuadro 6.10. Adiciones por Emergencia COVID-19

Miles de millones de pesos

Decreto	Fecha	Código	Unidad Ejecutora	Objeto de gasto	Recurso	Nombre del objeto de gasto	Valor	Porcentaje del PIB
1. Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME)							25.527.300.000.000	2,5
519*	5 de abril	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	15.100.000.000.000	1,5
571	15 de abril	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	329.000.000.000	0,03
572	15 de abril	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	9.811.300.000.000	1,0
774	3 de junio	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	287.000.000.000	0,03
813**	4 de junio	020101	Presidencia de la República - Gestión General	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	(50.000.000.000)	(0,005)
813**	4 de junio	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-03-03-01-082	54	Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	50.000.000.000	0,005
2. Fondo Nacional de Garantías (FNG)							3.250.000.000.000	0,3
522	6 de abril	130101	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión	A-04-02-05-002	11	Capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG)	3.250.000.000.000	0,3
3. Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural							124.000.000.000	0,01
813	4 de junio	210101	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	C-2101-1900-8	16	Distribución de recursos a usuarios de gas combustible por red de	115.700.000.000	0,01
813	4 de junio	210101	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	C-2101-1900-9	16	Apoyo a la financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura, y conexiones para	8.300.000.000	0,001
4. Fondo de Solidaridad para la Educación -Traslados Ministerio de Educación Nacional							0	0,0
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2201-0700-18	10	Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional	(21.016.776.564)	(0,002)
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2201-0700-18	11	Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional	(42.641.422.812)	(0,004)
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2201-0700-19	10	Implementación de estrategias educativas integrales, pertinentes y de calidad en zonas rurales nacional	(16.301.356.675)	(0,002)
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2299-0700-10	10	Desarrollo de las capacidades de planeación y gestión institucionales y sectoriales nacional	(3.540.160.966)	(0,0003)
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2202-0700-47	10	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en colombia nacional	40.858.294.205	0,004
813	4 de junio	220101	Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	C-2202-0700-47	11	Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en colombia nacional	42.641.422.812	0,004
TOTAL PGN RECURSOS ADICIONADOS EMERGENCIA (1+2+3+4)							28.901.300.000.000	2,85

*: Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por

** : Contracrédito de recursos de Presidencia de la República que fueron asignados mediante Resolución 0994, 8 de abril del Ministerio de Hacienda y

Nota: Información con corte a 30 de junio de 2020

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - SIIF.

En la sección 6.5 de este capítulo se muestra el detalle de la ejecución de los recursos destinado para la emergencia Económica, Social y Ecológica COVID-19.

6.3.1.4 Ajustes al Presupuesto General de la Nación

El artículo 116 de la Ley 2008 de 2019, dispuso que una vez la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar inicie su operación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante decreto de modificación presupuestal sin afectar los montos de funcionamiento e inversión, contracreditará las apropiaciones correspondientes disponibles en el Ministerio de Educación Nacional y las acreditará en el Presupuesto de gastos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

Con base en el artículo anterior, se expidió el Decreto 643 del 11 de mayo del 2020, mediante el cual se efectuaron traslados presupuestales por \$6 mm del Ministerio de Educación Nacional a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar.

6.3.1.5 Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a \$300,7 billones, de los cuales \$284,2 billones se financian con recursos de la Nación y \$16,5 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el Cuadro 6.11.

Cuadro 6.11. Presupuesto de gastos vigente 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Presupuesto Inicial			Modificaciones Netas/1			Presupuesto Vigente		
	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Propios (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)=(1+4)	Propios (8)=(2+5)	Total (9)=(7+8)
I. FUNCIONAMIENTO	162.794	7.354	170.148	28.778	72	28.850	191.571	7.426	198.998
Gastos de Personal	31.162	1.960	33.122	89	28	117	31.251	1.988	33.239
Adquisición de Bienes y Servicios	7.852	845	8.697	933	18	951	8.785	862	9.648
Transferencias	122.673	3.088	125.761	27.745	(25)	27.721	150.419	3.063	153.482
Gastos de Comercialización y Producción	85	1.276	1.361	(2)	50	49	83	1.326	1.409
Adquisición de Activos Financieros	320	72	392	-	(2)	(2)	320	71	391
Disminución de Pasivos	223	10	233	8	-	8	230	10	240
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	479	103	582	4	3	6	483	105	589
II. SERVICIO DE LA DEUDA	53.613	1	53.614	-	-	-	53.613	1	53.614
Deuda Pública Externa	14.285	-	14.285	-	-	-	14.285	-	14.285
Deuda Pública Interna	39.328	1	39.329	-	-	-	39.328	1	39.329
III. INVERSION	38.824	9.128	47.952	164	(25)	138	38.988	9.102	48.091
IV. TOTAL (I + II + III)	255.231	16.483	271.714	28.942	47	28.988	284.172	16.530	300.702
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	201.618	16.482	218.100	28.942	47	28.988	230.560	16.529	247.088

1/ Las cifras de Modificaciones Netas incluyen lo relacionado con adiciones, traslados, convenios interadministrativos, etc.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.3.2 Ejecución del presupuesto de gastos 2020⁸⁶

Hasta el primer semestre de 2020, el total de compromisos asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a \$144,2 billones, correspondientes al 48% de la apropiación vigente para 2020. Las obligaciones, por su parte, sumaron \$111,7 billones, correspondientes al 37,1% de la apropiación vigente y al 77,4% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los pagos, éstos sumaron \$110,9 billones, correspondientes al 36,9% de la apropiación vigente y al 99,4% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el Cuadro 6.12⁸⁷.

⁸⁶ Las cifras del presente informe corresponden a la ejecución registrada por las entidades que conforman el PGN en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación.

⁸⁷ Se entiende por **compromisos** los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Las **obligaciones**, por su parte, corresponden al monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Cuadro 6.12. Ejecución vigencia fiscal 2020 – Primer semestre

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromiso (3)	Obligación (4)	Pago (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	198.998	92.632	77.854	77.264	106.366	46,5	39,1	38,8	84,0	99,2
Gastos de Personal	33.239	15.051	14.444	14.239	18.188	45,3	43,5	42,8	96,0	98,6
Adquisición de Bienes y Servicios	9.648	6.458	2.897	2.826	3.190	66,9	30,0	29,3	44,9	97,5
Transferencias	153.482	69.599	59.464	59.203	83.882	45,3	38,7	38,6	85,4	99,6
Gastos de Comercialización y Producción	1.409	905	437	387	505	64,2	31,0	27,4	48,3	88,4
Adquisición de Activos Financieros	391	341	339	339	49	87,4	86,8	86,8	99,3	100,0
Disminución de Pasivos	240	132	129	126	108	54,9	53,6	52,5	97,6	98,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	589	146	144	144	443	24,8	24,5	24,5	98,8	99,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	53.614	21.447	21.358	21.328	32.167	40,0	39,8	39,8	99,6	99,9
Servicio de la Deuda Pública Externa	14.285	9.203	9.122	9.092	5.082	64,4	63,9	63,6	99,1	99,7
Principal	5.644	4.576	4.554	4.530	1.067	81,1	80,7	80,3	99,5	99,5
Intereses	8.499	4.536	4.485	4.479	3.962	53,4	52,8	52,7	98,9	99,9
Comisiones Y Otros Gastos	143	91	83	83	52	63,5	58,1	57,9	91,5	99,7
Servicio de la Deuda Pública Interna	39.329	12.243	12.236	12.236	27.085	31,1	31,1	31,1	99,9	100,0
Principal	17.029	1.676	1.676	1.676	15.353	9,8	9,8	9,8	100,0	100,0
Intereses	21.380	10.032	10.032	10.032	11.348	46,9	46,9	46,9	100,0	100,0
Comisiones Y Otros Gastos	146	38	31	31	108	26,3	21,4	21,4	81,4	100,0
Fondo de Contingencias	773	497	497	497	276	64,3	64,3	64,3	100,0	100,0
III. INVERSION	48.091	30.125	12.442	12.338	17.966	62,6	25,9	25,7	41,3	99,2
IV. TOTAL (I + II + III)	300.702	144.203	111.654	110.931	156.499	48,0	37,1	36,9	77,4	99,4
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	247.088	122.756	90.296	89.602	124.332	49,7	36,5	36,3	73,6	99,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

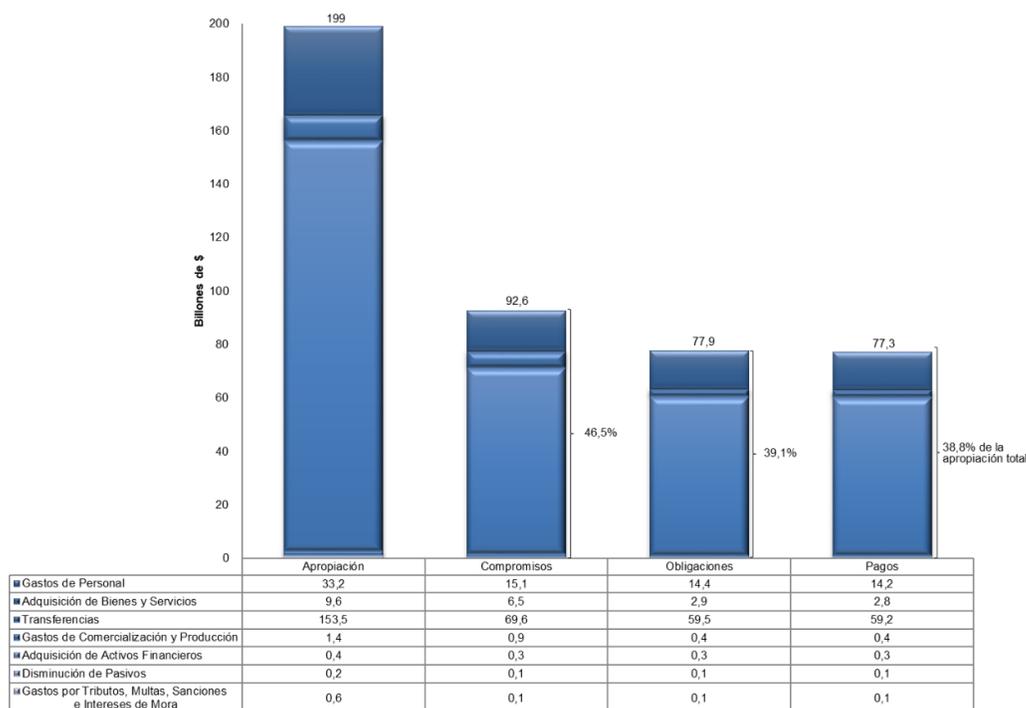
Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda⁸⁸, señalan que al primer semestre se ha comprometido el 49,7% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, \$122,8 billones de unas apropiaciones totales sin deuda de \$247,1 billones; en el caso de las obligaciones éstas equivalen a 36,5%, \$90,3 billones y los pagos suman \$89,6 billones que equivalen al 36,3%.

6.3.2.1 Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de \$199 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2020, se comprometió \$92,6 billones, correspondiente al 46,5% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó \$77,9 billones (el 39,1%) y se pagó \$77,3 billones, el 38,8% de la apropiación (Gráfico 6.1).

⁸⁸ Excluye el Servicio de la Deuda para analizar la eficiencia con la que las entidades que hacen parte del PGN ejecutan y cumplen con la programación de las diferentes políticas públicas.

Gráfico 6.1. Ejecución presupuestal de funcionamiento – Primer semestre de 2020
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Respecto a los compromisos, se destacan aquellos adquiridos por concepto de transferencias, que ascienden a \$69,6 billones, representando el 75,1% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por \$15,1 billones o el 16,2%, adquisición de bienes y servicios por \$6,5 billones o el 7%, los gastos de comercialización y producción por \$905 mm o el 1%, los gastos por adquisición de activos financieros por (\$341 mm), los gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora por (\$146 mm), y la disminución de pasivos por (\$132 mm) del total de compromisos en gastos de funcionamiento.

Así mismo, y al igual que los compromisos, las obligaciones están concentradas en el rubro de transferencias, las cuales ascendieron a \$59,5 billones y corresponden al 76,4% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Les siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal (\$14,4 billones), adquisición de bienes y servicios (\$2,9 billones), gastos de comercialización y producción (\$437 mm), adquisición de activos financieros (\$339 mm), gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora (\$144 mm) y disminución de pasivos (\$129 mm).

Igualmente, se realizaron pagos por \$77,3 billones, correspondientes al 38,8% del total de la apropiación para funcionamiento y al 99,2% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por \$59,2 billones, correspondientes al 99,6% de la obligación por esta cuenta y al 29,8% de la apropiación total para funcionamiento.

En el Cuadro 6.13. se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto

Cuadro 6.13. Concentración del gasto de funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)	Oblig./Comp. (9)=(3/2)	Pago/Oblig. (10)=(4/3)
I. FUNCIONAMIENTO (1+2+3+4+5+6+7)	198.998	92.632	77.854	77.264	106.366	46,5	39,1	38,8	84,0	99,2
1. Gastos de personal	33.239	15.051	14.444	14.239	18.188	45,3	43,5	42,8	96,0	98,6
Sector Defensa y Policía	15.358	7.790	7.323	7.152	7.569	50,7	47,7	46,6	94,0	97,7
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	9.474	4.226	4.210	4.192	5.248	44,6	44,4	44,2	99,6	99,6
Rama Ejecutiva	8.407	3.035	2.912	2.895	5.372	36,1	34,6	34,4	95,9	99,4
2. Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.648	6.458	2.897	2.826	3.190	66,9	30,0	29,3	44,9	97,5
Sector Defensa y Policía	5.554	3.405	1.475	1.423	2.149	61,3	26,6	25,6	43,3	96,5
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	1.240	836	403	399	404	67,4	32,5	32,2	48,2	99,0
Rama Ejecutiva	2.853	2.216	1.019	1.003	637	77,7	35,7	35,2	46,0	98,4
3. Transferencias	153.482	69.599	59.464	59.203	83.882	45,3	38,7	38,6	85,4	99,6
Sistema General de Participaciones SGP	43.847	21.900	21.765	21.761	21.947	49,9	49,6	49,6	99,4	100,0
Pensiones	35.157	12.291	12.217	12.215	22.866	35,0	34,7	34,7	99,4	100,0
Emergencia Covid-19	28.422	6.921	5.292	5.152	21.500	24,4	18,6	18,1	76,5	97,4
Aseguramiento en Salud	19.268	10.915	9.904	9.904	8.353	56,7	51,4	51,4	90,7	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	10.001	8.227	4.415	4.415	1.775	82,3	44,1	44,1	53,7	100,0
Instituciones de Educación Superior Públicas sin Pensiones	3.689	3.680	2.099	2.057	9	99,8	56,9	55,8	57,0	98,0
Recursos a transferir a la Nación	1.013	893	893	893	120	88,2	88,2	88,2	100,0	100,0
Sentencias y Conciliaciones	614	308	282	280	306	50,1	45,9	45,6	91,6	99,4
Resto de transferencias	11.470	4.463	2.597	2.525	7.007	38,9	22,6	22,0	58,2	97,2
4. Gastos de Comercialización y Producción	1.409	905	437	387	505	64,2	31,0	27,4	48,3	88,4
Adquisición de Activos Financieros	391	341	339	339	49	87,4	86,8	86,8	99,3	100,0
Disminución de Pasivos	240	132	129	126	108	54,9	53,6	52,5	97,6	98,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	589	146	144	144	443	24,8	24,5	24,5	98,8	99,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

La ejecución del presupuesto de funcionamiento mantiene consistencia con su tendencia histórica ya que estos gastos en su mayoría son de carácter recurrente y la periodicidad de los pagos están reguladas por la ley, como es el caso del pago de la nómina de cerca de 632 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente dos millones doscientos un mil pensionados, los aportes a las universidades públicas, el pago de los servicios públicos, de vigilancia y aseo, las transferencias a las entidades territoriales correspondientes al Sistema General de Participaciones (SGP) y otras definidas por la ley. Adicional a las cuales se suma en esta vigencia los de la emergencia por el COVID-19.

6.3.2.2 Ejecución presupuestal del servicio de la deuda pública

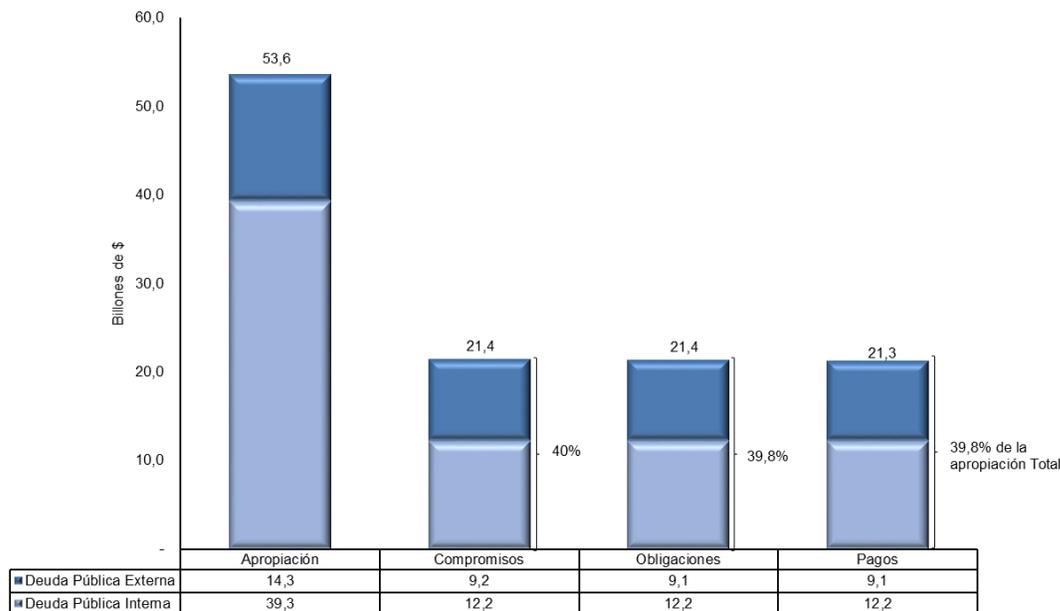
Al primer semestre de 2020 se han atendido los vencimientos del servicio de la deuda pública, conforme a los compromisos contractuales que la Nación ha adquirido con los prestamistas.

Cabe señalar que Colombia cuenta con la confianza de los mercados internos y externos, para la negociación de nuevos contratos de crédito, y para la emisión y colocación de Títulos de Tesorería TES.

Al primer semestre de 2020, de una apropiación total de \$53,6 billones, se comprometieron y obligaron \$21,4 billones equivalentes al 40% y 39,8%, respectivamente por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos ascendieron a \$21,3 billones que correspondieron al 99,9% del total de obligaciones adquiridas, y al 39,8% respecto al total de la apropiación por este concepto (Gráfico 6.2).

En el primer semestre del año, de los \$52,7 billones apropiados al Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central para la vigencia 2020, se han comprometido \$20,9 billones, dentro de los cuales se han pagado \$20,8 billones. Es así como, los compromisos están en el 40%, siendo su mayor componente los Títulos de Deuda con \$16,3 billones, en especial los que hacen parte de los intereses del servicio de la deuda pública interna. Es de recordar, que la mayor parte de la apropiación del servicio de la deuda pública nacional está destinada para el pago de intereses, tanto en deuda interna, como en deuda externa. Cabe anotar, que, del total de los pagos realizados al 30 de junio de 2020, \$14,5 billones corresponden al cumplimiento de intereses.

Gráfico 6.2. Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2020
 Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el **Gráfico 6.2.** se diferencia el servicio de la deuda pública externa e interna. De una apropiación para servicio de la deuda pública externa por \$14,3 billones, hasta el primer semestre se comprometieron \$9,2 billones o el 64,4%, y se obligaron y pagaron \$9,1 billones el 63,9% y el 63,6% respectivamente del total de la apropiación por esta cuenta. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de \$39,3 billones, se comprometieron, obligaron y pagaron \$12,2 billones, correspondientes al 31,1% de la apropiación.

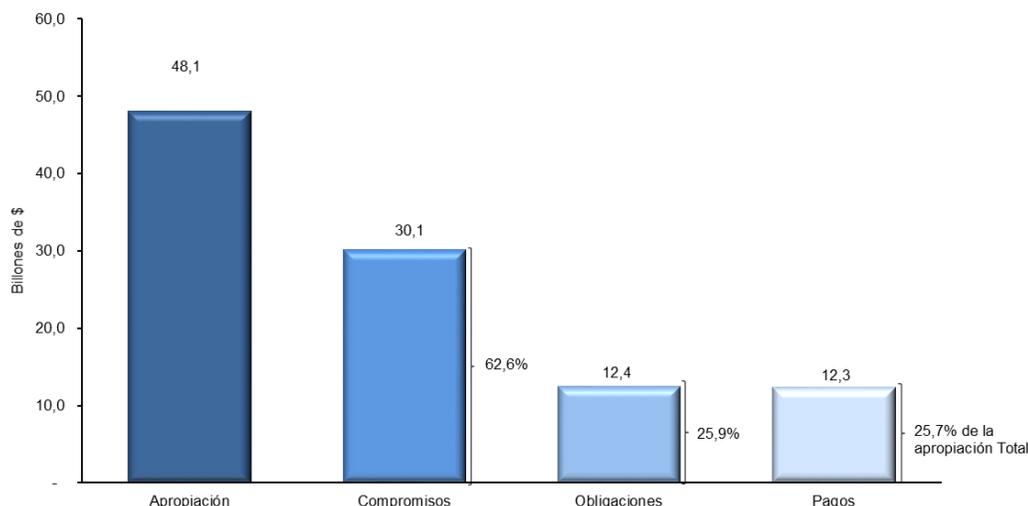
6.3.2.3 Ejecución presupuestal de la inversión

Los resultados que arroja la ejecución del presupuesto de inversión reflejan de manera directa el avance con el cual las entidades que hacen parte del PGN traducen, en bienes y servicios a la comunidad, las autorizaciones de gasto que el Congreso de la República entrega a las diferentes entidades públicas con la aprobación del presupuesto.

Basado en esta premisa, el actual Gobierno ha hecho énfasis en un seguimiento periódico al presupuesto de inversión de cada una de las entidades públicas con el propósito de lograr que al cierre de la vigencia fiscal se cumpla en su totalidad con las metas que se han fijado para cada uno de los sectores. La herramienta que permite hacer este seguimiento está disponible en el Portal de Transparencia Económica (PTE) (www.pte.gov.co), el cual puede ser consultado por todos los ciudadanos.

De una apropiación vigente para inversión de \$48,1 billones, al primer semestre de 2020, se han comprometido \$30,1 billones, es decir 62,6% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron \$12,4 billones, el 25,9% de la apropiación total y el 41,3% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos acumulados ascendió a \$12,3 billones, correspondientes al 25,7% de la apropiación total y el 99,2 % del total de la obligación adquirida (**Gráfico 6.3**).

Gráfico 6.3. Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2020
Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el Cuadro 6.14. se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer semestre a nivel de sector

Cuadro 6.14. Ejecución inversión principales programas – primer semestre 2020
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	11.117	8.840	5.164	5.158	2.278	79,5	46,4
Asistencia Primera Infancia	4.422	3.911	2.201	2.201	511	88,4	49,8
Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, víctima	3.491	2.754	2.072	2.068	737	78,9	59,4
Apoyo A La Niñez y La Familia	1.199	896	425	425	303	74,7	35,4
Obras para la prosperidad	947	509	89	89	438	53,7	9,4
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	518	414	181	181	104	80,0	35,0
Emergencia Covid-19	280	126	105	105	154	45,0	37,5
Red de Seguridad Alimentaria	228	207	84	84	21	90,7	36,8
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	33	23	7	6	9	71,4	20,6
TRANSPORTE	7.325	5.330	490	472	1.995	72,8	6,7
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	2.969	2.966	48	48	3	99,9	1,6
Construcción, Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	753	263	51	48	490	35,0	6,8
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	669	322	40	39	347	48,1	6,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	449	170	97	97	279	37,9	21,6
Vías para la Equidad	394	226	52	45	168	57,4	13,2
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	341	231	30	28	110	67,8	8,7
Vías terciarias	333	92	19	19	241	27,7	5,7
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	326	307	9	8	20	93,9	2,8
Aporte estatal concesiones no app	285	244	7	7	40	85,8	2,3
Seguridad aeronáutica y aeroportuaria	241	132	29	25	109	54,8	12,1
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	236	85	22	21	151	35,9	9,4
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (I,II y III)	191	191	-	-	-	100,0	-
Seguridad y señalización vial	138	100	86	86	38	72,2	62,5
TRABAJO	5.890	4.018	2.050	2.002	1.872	68,2	34,8
Fomento y fortalecimiento del empleo	2.977	1.688	855	853	1.289	56,7	28,7
Protección Social	2.066	1.880	968	968	187	91,0	46,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	502	212	102	102	291	42,1	20,3
Emergencia Covid-19	120	51	45	45	69	42,4	37,4
Apoyo al emprendimiento laboral	119	119	50	5	0	99,9	41,6
Formación para el trabajo	83	62	27	27	21	74,2	32,5
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las políticas laborales	22	7	3	3	15	31,1	14,8

Cuadro 6.14. (Continuación) Ejecución inversión principales programas – Primer semestre 2020

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	Apropiación Vigente	Compromiso	Obligación	Pago	Apropiación s in comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
EDUCACIÓN	4.016	3.091	1.921	1.918	925	77,0	47,8
Calidad Educación Superior	2.153	1.446	1.104	1.103	707	67,2	51,3
Alimentación Escolar	1.058	978	587	587	80	92,5	55,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	392	340	13	12	52	86,7	3,3
Calidad Educación Preescolar, Básica y Media	231	149	43	41	82	64,5	18,6
Financiamiento Universidades Públicas	90	90	90	90	-	100,0	100,0
Emergencia Covid-19	83	83	83	83	-	100,0	100,0
Resto de Programas	9	4	1	1	5	47,6	15,5
HACIENDA	3.840	1.165	108	108	2.675	30,3	2,8
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional	2.408	23	5	5	2.385	0,9	0,2
Sistemas de Transporte Masivo	497	486	-	-	11	97,8	-
Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	378	378	-	-	-	100,0	-
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	206	124	49	49	82	60,1	23,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	151	58	17	16	93	38,3	11,0
Desarrollo y gestión económico-fiscal	125	47	20	20	78	37,4	16,2
Fortalecimiento del recaudo y tributación	54	40	15	15	14	74,7	27,3
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	19	9	3	2	11	45,0	13,3
MINAS Y ENERGÍA	3.448	1.004	807	806	2.444	29,1	23,4
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	1.877	664	608	608	1.213	35,4	32,4
Asistencia Técnica, Asesoría y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	489	101	101	101	388	20,7	20,7
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	321	25	18	18	296	7,8	5,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	301	91	69	69	210	30,2	22,8
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	224	84	1	1	139	37,8	0,3
Emergencia Covid-19	124	0	0	0	124	0,3	0,1
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	112	37	10	10	75	33,4	9,1
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2.004	1.570	197	197	434	78,3	9,8
Subsidio Familiar de Vivienda	1.017	743	3	3	274	73,0	0,3
FRECH	539	535	172	172	4	99,3	31,8
Agua potable y saneamiento básico	347	231	9	9	116	66,7	2,7
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	69	45	7	7	24	65,4	10,3
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	33	16	5	5	17	48,0	15,9
DEFENSA Y POLICÍA	1.406	583	93	91	823	41,5	6,6
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	784	296	56	55	488	37,8	7,1
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	197	82	11	11	115	41,6	5,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	178	75	10	10	103	42,1	5,8
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	100	40	5	4	60	40,2	5,1
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	92	66	5	5	25	72,2	5,0
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	33	15	5	5	17	47,0	15,2
Programas de Bienestar (Salud, Recreación y Vivienda Fiscal)	19	8	1	1	11	42,2	5,6
Gestión del riesgo de desastres desde el sector defensa y seguridad	4	-	-	-	4	-	-
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.324	745	219	209	579	56,3	16,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	229	83	28	27	146	36,2	12,1
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	207	126	51	50	82	60,6	24,5
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto	202	147	70	64	55	72,9	34,8
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	192	95	28	26	97	49,6	14,7
Inclusión productiva a productores rurales	189	66	7	7	123	34,7	3,8
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	155	141	10	10	13	91,3	6,6
Infraestructura productiva y comercialización	99	70	19	19	29	70,8	19,3
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	33	15	5	5	17	47,3	14,9
Subsidio de Vivienda Rural	20	2	1	1	17	12,4	4,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.215	764	329	323	451	62,9	27,1
Facilitar el acceso y uso de las TIC's en el territorio nacional	628	373	66	63	256	59,3	10,5
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	416	274	216	216	142	65,9	52,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	85	68	24	23	17	79,6	28,1
Fomento y apoyo al desarrollo de las TIC's	69	46	21	21	23	66,3	30,8
Mejoramiento y Modernización de La Educación	16	4	1	1	13	22,3	7,2
SUBTOTAL	41.586	27.110	11.377	11.284	13.653	65,2	27,4
RESTO DE SECTORES	6.505	3.015	1.065	1.055	3.490	46,3	16,4
TOTAL	48.091	30.125	12.442	12.338	17.966	62,6	25,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Dentro de estos sectores se ejecutaron los proyectos más significativos que se describen a continuación.

Sector Inclusión Social: El sector cuenta con un nivel de ejecución del 46,4%, no obstante el nivel de compromisos es del 79,5% de la apropiación vigente. En los programas de apoyo a la niñez y la familia, se destaca la ejecución del programa de asistencia a primera infancia en el ICBF a través del cual se implementa gran parte de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre en el territorio nacional, que espera atender a 1,2 millones de niños en esta modalidad. Así mismo, en los programas dirigidos a la población pobre, vulnerable, desplazada, víctima, se destaca la ejecución del programa de Transferencias monetarias condicionadas en el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, con el que se complementan los ingresos de aproximadamente 2,4 millones de familias y jóvenes vulnerables del país mejorando con ello su calidad de vida. Finalmente, en este Sector durante 2020 se espera brindar asistencia humanitaria a más de 420 mil hogares y ayudar en el retorno o reubicación de cerca de 49 mil hogares.

Sector Trabajo: Al corte de este informe el sector reportó una ejecución de 34,8%, con compromisos del 68,2% de la apropiación vigente. Se destaca la formación para el trabajo a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que con corte a junio de 2020 ha atendido a 3,6 millones de aprendices entre formación titulada y complementaria, que representa el 47% de la meta establecida para la presente vigencia. Así mismo, a través del Fondo de Solidaridad Pensional se beneficiaran 1.710.573 adultos mayores en situación de pobreza a través del programa Colombia Mayor y 160 mil beneficiarios del Programa de Subsidio de Aporte en Pensión-PSAP.

Sector Educación: Se ha ejecutado el 47,8% de los recursos asignados con los cuales se han financiado programas como: i) subsidios y créditos educativos condonables a más de 500 mil estudiantes de Educación Superior a través del ICETEX (\$1.092,9 mm), ii) con los recursos por estampilla y los aportes que se hacen a las Universidades Públicas (\$167,5 mm) se fortalecieron programas de inversión que éstas adelantan anualmente para el fomento y mejoramiento de la calidad, iii) apoyaron el Programa de Alimentación Escolar (PAE) para suministrar más de 5 millones de raciones y complementos alimentarios a los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, registrados en la matrícula oficial (\$586,9 mm); iv) apoyaron la construcción, mejoramiento y dotación de aulas escolares (\$2,4 mm), v) financiaron estrategias de Primera Infancia que beneficiarán a más de 100 mil niños, vi) permitieron el avance en el financiamiento del Programa Todos a Aprender (PTA), bilingüismo, Plan Nacional de Lectura (PNL) con el suministro de materiales pedagógicos y asistencia técnica, entre otros.

El sector Defensa y Policía: De un presupuesto asignado de \$1,4 billones, en el primer semestre de la vigencia ha comprometido \$583 mm (41,5%); sin embargo a nivel de obligaciones solo registra \$93 mm, equivalentes al 6,6%. A nivel de programas, se destacan los relacionados con el fortalecimiento de las capacidades, tanto el de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional, como el de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana.

Los recursos obligados han financiado principalmente los mantenimientos, fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad aérea de la Fuerza Pública (\$22 mm); el mantenimiento de los medios navales de la soberanía Nacional (\$14 mm); el fortalecimiento de la infraestructura estratégica operacional del Ejército Nacional (\$13 mm); el fortalecimiento de infraestructura estratégica de la Fuerza Pública (\$7,1 mm); la optimización del sistema de información logístico (SILOG) a nivel Nacional (\$6,2 mm); la ampliación de la capacidad de la infraestructura y dotación del Hospital Militar Central. (\$3 mm).

Sector Hacienda: Participa con el 8% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a \$3,8 billones, destinados principalmente al apoyo a proyectos de inversión nacional (\$2,4 billones), recursos que son distribuidos a otras entidades para su ejecución presupuestal, Sistemas de Transporte Masivo (\$497 mm), Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas por La Ola Invernal (\$378 mm), y la cobertura Tasa de Interés Vivienda (\$206 mm), entre otros.

Sector Agropecuario: Con una ejecución sectorial de 16,5% a junio de la actual vigencia, en las apropiaciones más importantes para este sector en 2020 se destacan las destinadas al programa de ordenamiento social y uso productivo del territorio rural, logrando formalizar 1.418 títulos sobre predios privados, 1.585 títulos que otorgan acceso a tierras, de los cuales 1.437 corresponden a mujeres rurales, en restitución de tierras, se atendieron 1.551 solicitudes de inclusión, la presentación de 620 demandas ante los jueces y

magistrados en restitución, 333 predios entregados y compensados, e implementación de 184 proyectos productivos en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras, en servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias, se lograron asegurar con seguro agropecuario 51.262 hectáreas, y se otorgaron 31.205 proyectos productivos con Línea Especial de Crédito –LEC, en instrumentos para impulsar la productividad y la competitividad del campo, se vinculan al programa de Cosecha y venta a la Fija a 4.015 productores, el apoyo a la ejecución del PIDAR en los municipios de Agustín Codazzi, Chimichagua y la Jagua de Ibirico, departamento de Cesar, contra la fiebre aftosa y brucelosis bovina se han inmunizado 26.460.689 de animales entre bovinos y bufalinos, en 592.264 predios, en materia de vivienda rural se entregaron 5 mejoramientos de vivienda y 455 subsidios de vivienda nueva. Respecto al fortalecimiento del sector pesquero y la acuicultura, se logró repoblar 3.380.000 alevinos de bocachico; 190.000 de dorada y 23.700 de blanquillo, en las ciénagas ubicadas en los municipios Barrancabermeja, Cantagallo, Gamarra, Morales, Puerto Olaya - Cimitarra. Puerto Parra, Sabana De Torres, San Pablo, Simití, Yondo, Magangué, Mompo y Beltrán. Por último, en cuanto a las estrategias de gestión de Información para el sector agropecuario, en el marco de la actual emergencia, se realizaron seguimientos al comportamiento de precios de alimentos y abastecimiento, lográndose la expedición de boletines diarios y resúmenes semanales sobre abastecimiento de alimentos y comportamiento de precios a principales alimentos en centros de abasto, para 12 ciudades del país.

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: De los \$371 mm, se ha ejecutado el 23,6%, que corresponde a \$87,4 mm; en materia de sostenibilidad y mitigación del cambio climático, se ha obligado \$1,9 mm, se destaca la reducción acumulada de 11,73 toneladas de CO₂eq, y el mejoramiento en un 30% de las estaciones de calidad del aire; \$32,1 mm para biodiversidad y riqueza natural en activos estratégicos de la Nación, reduciendo la deforestación en un 19%, la firma de dos acuerdos de cero deforestación (Lácteos y Carne); la verificación de 332 nuevos negocios verdes y la inclusión de 36.194 hectáreas en pagos por servicios ambientales-PSA; Se han alcanzado 182.435 hectáreas bajo sistemas sostenibles de conservación y el 1% de ecosistemas o unidades de análisis ecosistémicas no representados o subrepresentados incluidos en el SINAP; en prevención de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático se ha invertido \$5,9 mm, destacándose el lanzamiento del Registro Nacional de Reducción de Emisiones de Gases Efecto Invernadero (Renare), el diseño e implementación de la Metodología de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades Ambientales en la CAR y el 38% de los departamentos implementando iniciativas de adaptación al cambio climático orientadas por las autoridades ambientales. En apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales se ha destinado \$34 mm, se destaca la firma de 4 agendas y acuerdos interministeriales, la expedición de 8.296 actos administrativos relacionados con la evaluación de permisos y trámites ambientales, de los 21.422 previstos para este año, 1.131 de seguimiento a proyectos con licencia ambiental de los 2.344 proyectados y 322 de seguimiento a permisos otorgados de los 816 previstos, se ha ejecutado \$13,5 mm en el manejo y gestión de 59 áreas protegidas y 3 Distritos Nacionales de Manejo integrado, la prevención, vigilancia y control a 9,7 millones de hectáreas, la implementación de acciones de restauración de 2.500 hectáreas y en materia de ecoturismo ingresaron 115.695 visitantes en las áreas protegidas con vocación ecoturística.

Sector Ciencia y Tecnología: En el presupuesto de este sector para 2020 se tienen \$108 mm destinados a fortalecer las capacidades de investigación de los estudiantes beneficiarios de las convocatorias de doctorados en Colombia y en el exterior de la cohorte 2016 a través del Programa Nacional de Formación de Investigadores y Colfuturo. Así mismo, se tienen \$33 mm para apoyar los proyectos de investigación en

salud, de los cuales \$26 mm se destinarán a la financiación de 25 proyectos que fomentan el desarrollo de soluciones para afrontar problemáticas ocasionadas por la pandemia de COVID-19.

Sector Comercio, Industria y Turismo: con una ejecución de 13% a junio de la actual vigencia, se destacan la puesta en marcha de cuatro Ventanillas Únicas Empresariales en el país. Con la estrategia Estado Simple Colombia Ágil (ESCA), en el marco del proyecto de fortalecimiento del entorno competitivo en la industria se ha promovido 2.189 intervenciones que mejoran la relación Estado-ciudadano, el sector turismo ha creado la estrategia del sello de calidad "Check in Certificado" que permite generar confianza entre los viajeros y el desembolso de \$2,6 mm a más de 1.475 guías de turismo como incentivo económico para sobrellevar la crisis ocasionada por la emergencia sanitaria, se han desarrollado alternativas virtuales para atender los artesanos durante la pandemia, se han tramitado 10.309 denuncias en materia de protección al consumidor y 21.085 denuncias en materia de servicios de comunicaciones y servicios postales, estructuración del modelo de supervisión preventiva con alertas tempranas, lo cual permite monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de las sociedades supervisadas, fortalecimiento de mecanismos que permiten la recuperación empresarial, a través de la simplificación y agilización de la entrada al trámite de la ley de insolvencia, en la Junta Central de Contadores de Contadores se desarrolló el procedimiento que permite realizar las diligencias de inspección no solamente de forma presencial sino también de forma virtuales y en metrología química, se vienen desarrollando herramientas para mejorar las mediciones que se requieren para atender la emergencia sanitaria derivada del COVID-19., así como cursos y talleres de capacitación a laboratorios del sector cacao y de la industria de químicos.

Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Con una ejecución de 27,1% a junio de 2020, para este sector, se destacan los \$192,1 mm destinados para beneficiar con acceso a internet con iniciativas tales como a la prestación del servicio en condiciones de asequibilidad para 87 mil nuevos accesos a Internet fijo en hogares de bajos ingresos, en 241 municipios del país; de otra parte, se tienen destinados \$173 mm para apoyar a la televisión pública mediante recursos canalizados a través del Fondo Único de TIC. Se destaca \$30,5 mm para dotación de tecnologías digitales para sedes educativas oficiales, bibliotecas y casas de la cultura municipales escolares, con cobertura nacional.

Sector Minas y Energía: Con una ejecución sectorial del 23,4% a junio de 2020, en la presente vigencia se apropiaron recursos por cerca de \$1,7 billones para financiar los subsidios al servicio domiciliario de energía eléctrica de 12,3 millones de hogares de estratos 1, 2 y 3; de los cuales se han pagado \$607 mm; \$525 mm para atender a 5,4 millones de usuarios de gas de estrato 1 y 2 de los cuales se han pagado \$101 mm; \$127,7 mm para subsidiar hasta en \$92/kWh consumido a más de 2,14 millones de hogares de los cuales se obligado \$54,4 mm; finalmente se destinaron \$47,1 mm para subsidio de transporte de combustible líquido entre Yumbo y Pasto, beneficiando a la población nariñense en \$411 por galón, se ha obligado \$17,5 mm. De otra parte, en los fondos de electrificación y gas se tienen \$135,2 mm en FAER para la atención de 6.602 usuarios, ejecutando \$323,4 m; \$88,3 mm en PRONE para beneficiar a 29.400 hogares ejecutando \$309,6 m; y \$110,2 mm en FAZNI para asegurar la prestación del servicio de electricidad en 19 nuevas cabeceras municipales en zonas no interconectadas y atender 5.145 usuarios, ejecutando \$460,5 m., el Fondo de Cuota de Fomento presenta una apropiación de \$17,3 mm para atender 42 mil personas, ampliando la cobertura en la prestación del servicio público de gas especialmente a la población más vulnerable del país, ejecutando \$133,7 m. En materia de exploración de hidrocarburos, se tienen destinados \$702,4 mm para la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos del país, recursos destinados para procesar 160,88 kilómetros de Sísmica 2D equivalente 8

Pozos exploratorios perforados, mejorar la cantidad y calidad de la información de las áreas exploratorias de hidrocarburos con la elaboración de cinco (5) documentos de investigación y \$1,7 billones para el Fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones para la Transformación digital de la ANH con el adelantando estudio de mercado. Se ha avanzado en la elaboración de los procesos de selección objetivo para adjudicar Áreas Estratégicas Mineras, reservas de nuevas áreas con potencial para minerales estratégico, 978 personas capacitadas en temas de seguridad minera, 655 solicitudes de Formalización Minera atendidas y 25 procesos de diálogo bajo el amparo de un título (acciones de coordinación y concurrencia), se ha avanzado en un 58% de la cobertura de acompañamiento territorial para el mejoramiento de los estándares de la actividad minera.

Sector Planeación: El sector ha obligado recursos por \$42,7 mm que equivalen a una ejecución del 10,2%. Se destacan \$28,1 mm para el mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública; explicados principalmente por el programa de fortalecimiento a entidades territoriales PFET, el Programa de Apoyo a la Participación Privada y la construcción de políticas sectoriales tales como: política Nacional de Confianza y Seguridad Digital, Política nacional para impulsar la innovación en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales y el Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por último se resalta el análisis de las medidas tomadas para mitigar riesgos de contagio por COVID-19; \$9,7 mm con los cuales ha logrado avanzar en el cumplimiento de las meta de compra pública en las plataformas transaccionales así: un 49,2% de una meta de \$50 billones en SECOP II y un 48,8% de una meta de \$2,5 billones en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, asimismo ha desarrollado 47 formaciones a lo largo del año, con un total de 1.152 asistentes; \$4,9 mm con las cuales se adelanta las acciones de vigilancia y control a la calidad del agua a los prestadores del servicio de acueducto, mediante la toma de muestras de calidad de agua y su análisis, en los 23 municipios de 12 departamentos priorizados por la Superservicios; las actividades para el desarrollo de un esquema de vigilancia diferencial para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, y la asistencia técnica a los pequeños prestadores; la vigilancia del servicio de energía eléctrica ante una mayor variedad de agentes en el mercado; el fortalecimiento de la presencia institucional en el territorio para apoyo a los ciudadanos a través de la estrategia "Juntos construyendo país", con la cual se ha llegado en 2020 a 102 municipios y la estrategia "Plan de Acercamiento a las Regiones – Plan de Choque", la cual inició en 2019 en las regiones Caribe y Suroccidente y se espera continuar en 2020 en 20 municipios de las regiones Centro, Oriente y Occidente del país; y las acciones para la implementación del Sistema de Gestión Antisoborno para fortalecer la transparencia e integridad en nuestras actuaciones, entre otros frentes de trabajo.

Sector Transporte: El sector transporte presenta una ejecución, medida por obligación, de 6,7% a junio de la actual vigencia. Para 2020 se previeron \$3,3 billones destinados para proyectos 4G; \$1.7 billones para el mejoramiento, mantenimiento y operación de vías no concesionadas; \$310,1 mm para vías terciarias; \$190,6 mm para Ruta del Sol sector 3; \$186,7 mm para la seguridad Vial; y, por último, \$53,1 mm para la red fluvial nacional. Se tienen destinados \$733,7 mm para intervenciones en aeropuertos de los departamentos de Antioquia, Pasto, Meta, Atlántico, Quindío, Santander, Norte de Santander, Guajira, Cuaca, Valle del Cauca, Cesar, Magdalena, Casanare, Nariño San Andrés y Providencia, entre otros.

Sector Vivienda: A junio del presente año, este sector presenta una ejecución del 9,8%, presentando en los proyectos más representativo como el fortalecimiento de la gestión jurídica del MVCT (32,9%), FRECH (31,8%), desarrollo y mejoramiento del sector de agua potable y saneamiento básico (23,2%), saneamiento y

legalización de los bienes inmuebles de los extintos ICT-INURBE (22,9%), fortalecimiento de la actividad de monitoreo a los recursos del SGP-APSB (22,7%), fortalecimiento a la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el Departamento de La Guajira (20,0%), Subsidios Familiares de Vivienda (0,3%).

En materia de subsidios familiares de vivienda, en 2020 se tienen destinados \$1.016 mm para asignar 43.400 subsidios para adquisición de vivienda, 43.500 subsidios de arrendamiento y 22.021 subsidios para mejoramiento de vivienda, adicionalmente se tienen \$539 mm dentro del programa FRECH, con los cuales se espera atender la cobertura a la tasa de 374.358 créditos hipotecarios asignados entre 2013 y 2020. Por otra parte, en materia de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico, se tienen destinados \$336 mm que aportarán a la meta del 2020 de beneficiar 757 mil personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable y 132 mil personas en zonas rurales, 820 mil con acceso a soluciones adecuada en el manejo de aguas residuales y 120 mil en zonas rurales. Dentro de estos recursos se cuenta con \$161 mm para el fortalecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en municipios como, por ejemplo, Cali, Cúcuta, Los Patios, Villa del Rosario, Mocoa y en el departamento de La Guajira.

En cuanto a metas sectoriales, de lo que va de la vigencia, se han entregado 756 subsidios a mujeres cabeza de familia, Se han titulado 3.119 viviendas urbanas, se ha beneficiado 15.743 hogares con subsidios familiares de vivienda para adquisición, se han asignado 9.840 coberturas condicionadas a los créditos hipotecarios, se han entregado 450 subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana, se han iniciado durante la vigencia 19.501 viviendas urbanas; con los programas de mejoramiento integral de barrios, se han beneficiado 1.758 hogares y 461.807 personas se han beneficiado con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado.

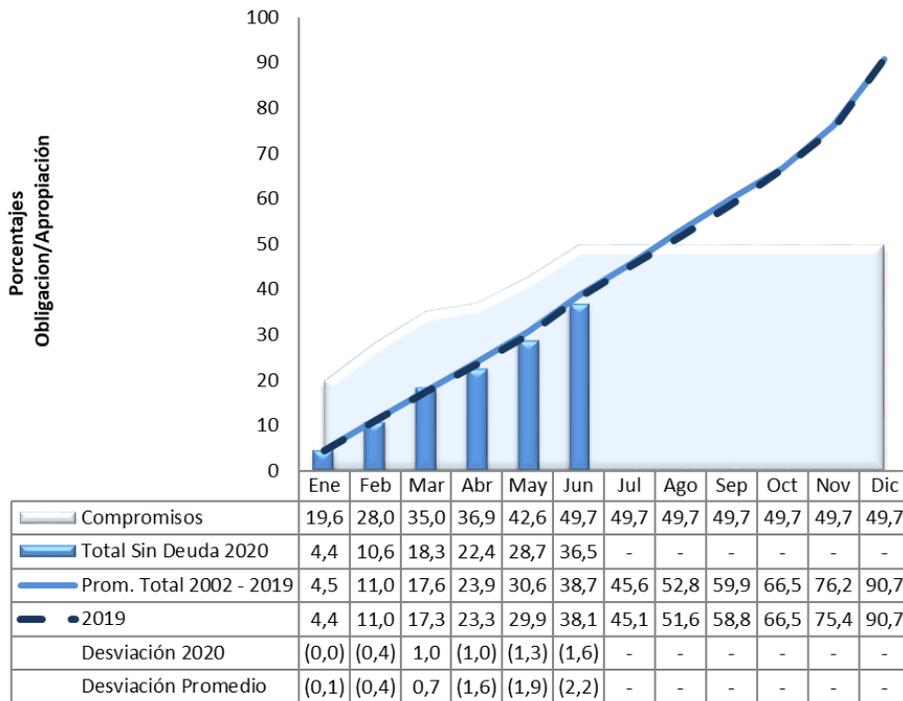
Es importante tener en cuenta que los programas misionales del Ministerio y de FONVIVIENDA, se ejecutan de manera tercerizada a través de patrimonios autónomos, FINDETER y convenios con los entes territoriales. En este sentido durante el primer semestre se ha ejecutado los recursos constituidos como reservas presupuestales al 31 de diciembre de 2019. El valor de estas reservas presupuestales asciende a \$1.2 billones obligándose \$475 mm, que corresponden a una ejecución del 38,6%.

6.3.2.4 Velocidad de ejecución

En el [Gráfico 6.4](#). se presentan las obligaciones como porcentaje de la apropiación vigente, sin deuda, al primer semestre, es decir, se mide el valor de los bienes y servicios que se han recibido como porcentaje del valor total de las apropiaciones asignadas⁸⁹.

⁸⁹ "Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Art. 2.8.1.7.6 Decreto 1068/2015).

Gráfico 6.4. Velocidad de ejecución – Primer semestre de 2020
 Porcentaje



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Al primer semestre del año 2020, los compromisos representan el 49,7% del total de las apropiaciones sin deuda de unas apropiaciones vigentes sin deuda por \$247,1 billones vs compromisos por \$122,8 billones

En cuanto a la ejecución neta, que corresponde a las obligaciones registradas producto de los bienes y/o servicios recibidos y respaldados por el programa anual de caja, si se comparan estos resultados con el mismo periodo de la vigencia 2019, el comportamiento de las obligaciones pasa de 38,1% en 2019 a 36,5% en 2020, es decir, un 1,6% de menor ejecución.

En el Cuadro 6.15. se presenta la ejecución sectorial, sin servicio de la deuda, hasta el primer semestre del 2020.

Cuadro 6.15. Ejecución sectorial sin deuda - Primer semestre de 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Vigente (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	247.088	122.756	90.296	89.602	124.332	49,7	36,5
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.046	1.113	448	437	932	54,4	21,9
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	727	421	248	247	306	57,9	34,2
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	392	194	47	47	198	49,4	12,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.162	729	406	362	433	62,8	35,0
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	633	334	262	261	299	52,7	41,3
CULTURA	432	256	150	145	177	59,1	34,7
DEFENSA Y POLICÍA	35.020	18.193	14.726	14.438	16.826	52,0	42,0
DEPORTE Y RECREACIÓN	677	246	98	98	431	36,4	14,4
EDUCACIÓN	44.244	28.617	21.793	21.747	15.627	64,7	49,3
EMPLEO PÚBLICO	553	178	78	78	375	32,2	14,1
FISCALÍA	3.996	1.911	1.639	1.623	2.084	47,8	41,0
HACIENDA	40.364	8.986	7.603	7.599	31.377	22,3	18,8
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	13.710	10.603	6.544	6.535	3.107	77,3	47,7
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	498	179	115	114	320	35,9	23,0
INTELIGENCIA	100	54	44	44	46	54,0	43,9
INTERIOR	1.659	1.059	450	444	600	63,9	27,1
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3.249	1.614	902	887	1.635	49,7	27,7
MINAS Y ENERGÍA	4.675,1	1.992	1.728	1.727	2.683	42,6	37,0
ORGANISMOS DE CONTROL	2.465	1.057	806	805	1.408	42,9	32,7
PLANEACIÓN	1.104	288	121	117	816	26,1	10,9
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	2.933	2.412	490	490	521	82,2	16,7
RAMA JUDICIAL	4.781	2.151	1.914	1.906	2.630	45,0	40,0
REGISTRADURÍA	828	309	221	221	518	37,4	26,7
RELACIONES EXTERIORES	1.025	577	420	415	448	56,3	41,0
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	32.871	17.945	16.585	16.581	14.926	54,6	50,5
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	533	275	175	174	259	51,5	32,8
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.626	905	414	406	721	55,7	25,5
TRABAJO	32.088	11.626	9.622	9.431	20.462	36,2	30,0
TRANSPORTE	8.360	5.818	913	893	2.543	69,6	10,9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4.338	2.714	1.335	1.330	1.624	62,6	30,8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.4 Suspensión temporal de algunas apropiaciones

El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en su sesión del 3 de febrero de 2020, tomando como referencia la actualización del Plan Financiero 2020, y con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Financiero del sector público 2020, recomendó, conforme a la normatividad presupuestal vigente, en especial el artículo 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, suspender, en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación), las apropiaciones presupuestales de la vigencia 2020 hasta por un monto de \$8,5 billones, priorizando en el gasto en inversión, una vez revisadas las disponibilidades, las partidas suspendidas actualmente suman \$8,1 billones como se muestra en el Cuadro 6.16.

Cuadro 6.16. Suspensión vigente 2020

Miles de millones de pesos

Sector	Funcionamiento	Inversión	Total
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
TOTAL	3.500	4.627	8.127
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	11	164	175
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	4	43	48
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	-	122	122
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	6	70	76
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	8	10	18
CULTURA	10	30	40
DEFENSA Y POLICÍA	398	132	530
DEPORTE Y RECREACIÓN	-	170	170
EDUCACIÓN	-	280	280
EMPLEO PÚBLICO	1	-	1
FISCALÍA	41	-	41
HACIENDA	135	1.895	2.030
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	-	580	580
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	1	23	23
INTELIGENCIA	1	1	2
INTERIOR	6	5	11
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3	35	37
MINAS Y ENERGÍA	-	504	504
ORGANISMOS DE CONTROL	15	11	26
PLANEACIÓN	-	1	1
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	12	6	18
RAMA JUDICIAL	-	87	87
REGISTRADURÍA	30	-	30
RELACIONES EXTERIORES	15	8	23
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	1.000	15	1.015
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	2	5	7
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1	-	1
TRABAJO	1.795	-	1.795
TRANSPORTE	5	251	256
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	-	181	181

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

6.5 Presupuesto de emergencia COVID-19

Durante la presente vigencia fiscal el Gobierno Nacional ha decretado en dos ocasiones el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con base en los cuales ha expedido decretos legislativos para ordenar la incorporación de recursos al PGN de la vigencia 2020.

6.5.1 Decreto 417 del 17 de marzo de 2020

Mediante este Decreto el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional para contener y mitigar los efectos de la pandemia declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS) ante la aparición y expansión mundial del nuevo Coronavirus COVID-19. El artículo 3º de este decreto facultó al Gobierno Nacional para que dispusiera las operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Con fundamento en esta facultad, mediante el Decreto 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con el objeto de administrar los recursos destinados a financiar la atención en salud, las afectaciones sobre la actividad productiva y crear las condiciones para mantener el crecimiento y el empleo, enormemente afectados por la propagación del Covid-19.

En cumplimiento de este propósito, el Gobierno nacional, mediante Decreto 519 de 2020, adicionó el PGN de 2020 en \$15,1 billones, para financiar diferentes operaciones presupuestales de gasto (como traslados, modificaciones, distribuciones, desagregaciones), para conjurar la emergencia. Como fuente de ingresos, los recursos se incorporaron en la cuenta del FOME, en calidad de préstamos a la Nación provenientes de recursos acumulados en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías, hasta \$12,1 billones, y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), hasta \$3 billones. El mismo decreto autorizó al Gobierno Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectuar las operaciones de crédito externo e interno que se requiriesen para financiar apropiaciones del PGN.

En esta misma línea, el Decreto 492 de 2020 estableció medidas para fortalecer financieramente al Fondo Nacional de Garantías (FNG). Con esta decisión se busca optimizar el uso del capital de entidades financieras de propiedad estatal, transfiriendo recursos al FNG para aumentar su capital de manera que este pueda respaldar la emisión de nuevos créditos de las entidades financieras en apoyo de las micro, pequeñas y medianas empresas y de personas naturales que han visto reducir su flujo de caja o sus ingresos por ser trabajadores independientes o por desempleo, por causa de la emergencia sanitaria.

Con este propósito, se redujo el capital del Grupo Bicentenario SAS hasta por la suma de \$300 mm, Findeter, hasta \$100 mm, FNA, hasta \$100 mm, FINAGRO, hasta \$50 mm, URRÁ, hasta \$50 mm y Central de Inversiones, hasta \$50 mm, recursos que se asignaron a la capitalización del FNG, \$650 mm, con el propósito de respaldar las garantías mencionadas antes.

El decreto en mención también ordena el incremento patrimonial del FNG con recursos provenientes de la cuenta especial de que trata el artículo 144 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 56 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), y el artículo 2.19.16 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 (modificado por el Decreto 277 de 2020), hasta por la suma de \$2,6 billones, con lo cual el fortalecimiento patrimonial del FNG alcanzará un valor total de \$3,25 billones. Para dar cumplimiento a este mandato el Gobierno nacional expidió el Decreto 522 de 2020, mediante el cual se adicionó el PGN de 2020 en la suma antes mencionada, \$3,25 billones, destinada en su totalidad a la capitalización del FNG.

Esta suma de recursos adicionados en el FOME permitirá atender un número importante de colombianos que quedarán sin empleo por efecto de la pandemia. De acuerdo con cifras del DANE, con corte a mayo de 2020, la tasa de desempleo aumentó al 21,4%⁹¹, lo que significó un aumento de 10,9 puntos porcentuales frente al mismo mes del año 2019 (10,5%). Las proyecciones indican que podría continuar creciendo, en especial por la reducción de la actividad comercial, industrial y turística. Por este motivo se considera de la mayor urgencia activar mecanismos de protección al cesante orientados a propender por el sustento de los hogares, fortaleciendo el sistema de protección actual que sólo tiene capacidad para cubrir

⁹⁰ Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por ejecutar.

⁹¹ Informe publicado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

como mucho a ciento cuarenta mil (140.000) trabajadores cesantes⁹². Cifra inferior a la proyección de potenciales beneficiarios de la medida, en particular ante la incertidumbre que existe sobre la evolución de la emergencia sanitaria.

En general, la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ha generado un número importante de medidas del Gobierno Nacional orientadas a mitigar los efectos de la propagación del COVID-19. Con el deterioro que esta pueda producir en las condiciones económicas, agravadas por la situación del mercado internacional de petróleo, se estima una afectación notable en las fuentes de ingresos ordinarios de la Nación, bien sea por una reducción en el recaudo de impuestos o bien de la disponibilidad de recursos en los mercados de capitales, por lo que se requiere de una estrategia a nivel del Gobierno nacional para atender esta situación, que permita hacer frente al incremento de las necesidades de la población más vulnerable, que también deberán ser atendidas por el Gobierno nacional.

Se ha proyectado que en el corto y mediano plazo se requerirá de un fuerte gasto público en transferencias y subsidios monetarios, como ya se está haciendo, que permita a los hogares atender sus necesidades básicas, por lo que podrían requerirse más recursos para financiar este mayor gasto.

Como parte de esta estrategia y en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 552 de 2020, mediante Decreto 571 de 2020, se adicionó el FOME en \$329 mm, con recursos provenientes, a título de préstamo, del Fondo de Riesgos Laborales.

Así mismo, mediante Decreto 562 de 2020 se ordenó la inversión obligatoria, a cargo de los establecimientos de crédito, en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad (TDS). El monto máximo que se podrá obtener con esta medida se estima que ascenderá a \$9,8 billones, suma que se adicionó al PGN 2020 como fuente adicional de recursos del FOME, mediante Decreto 572 de 2020.

6.5.2 Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

Mediante este Decreto el Gobierno Nacional declaró por segunda vez el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país.

Así, mediante Decreto 774 de 2020 se incorporó en el FOME la suma de \$287 mm proveniente del recaudo estimado del Impuesto Solidario por el COVID-19 creado por el Decreto 568 de 2020 con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales, y también para el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual de conformidad con el Decreto 770 de 2020. El nuevo impuesto tiene como fuente de ingreso el pago que deben realizar por tres meses los trabajadores que ganan más de \$10 millones mensuales. Se estima que \$150,7 mm se recaudará de servidores públicos, \$42,1 mm de personas naturales con contratos de prestación de servicios y \$94,2 mm de pensionados.

Por otra parte, el artículo 9 del Decreto 798 de 2020 estableció que durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por la pandemia, se podrán destinar los recursos disponibles del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural a financiar las acometidas internas y medidores de los proyectos de infraestructura financiados a través de dicho Fondo y para

⁹² Datos entregados por el Ministerio de Trabajo.

subsidiar hasta la totalidad del costo de la prestación del servicio de los usuarios a los que se refiere el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019⁹³. Con estos fines se expidió el Decreto 813 del 4 de junio de 2020 adicionándose el presupuesto del Ministerio de Minas y Energía en \$124 mm.

También en el Decreto 813 de 2020 se realizaron operaciones presupuestales que no incrementan el presupuesto de la vigencia 2020, así:

- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República determinó la imposibilidad de contratar con los recursos asignados en la Resolución No. 0994 de abril 8 de 2020, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que se redujeron en el presupuesto de la Presidencia de la República la suma de \$50 mm, los cuales se adicionaron nuevamente al FOME. Esta operación de traslados por \$50 mm se efectuó en el Decreto 813 de 2020.
- Mediante Decreto 662 de 2020 se creó el Fondo Solidario para la Educación, que será administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), con el fin de mitigar la deserción provocada por el COVID-19 en el sector educativo. El numeral 6, del artículo 2 del decreto establece que los recursos del Fondo provendrían, entre otros, de "*Los recursos del presupuesto de inversión que el Ministerio de Educación Nacional transfiera al Fondo Solidario para la Educación*". En cumplimiento de este mandato, en el Decreto 813 de 2020, se realizaron operaciones de traslados dentro del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional por valor de \$83,5 mm.
- Con la expansión del COVID-19 y el desplome en el precio del petróleo las finanzas de la Nación sufrieron dos choques importantes. El primero correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras que el segundo se materializó en una fuerte caída de los ingresos esperados en el año. La reducción de la actividad económica por el aislamiento preventivo obligatorio ha afectado la recaudación de los impuestos nacionales y de otros ingresos. En el Decreto 813 de 2020 se disminuyeron los Ingresos Corrientes de la Nación en \$23.731 mm y se adicionaron en el mismo valor los Recursos de Capital de la Nación, para atender el faltante de disponibilidad de caja de la Nación originado por los efectos de la pandemia del coronavirus COVID 19.

Igualmente, de los recursos asignados al FOME se han expedido resoluciones de distribución de recursos a otras entidades del PGN para que a través de ellas se atiendan gastos de la emergencia, entre los que se encuentran la transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, y atención de desastres y emergencias en el territorio nacional.

Finalmente, de los recursos inicialmente aprobados del PGN de 2020 se han realizado traslados entre y al interior de los sectores por valor de \$411,5 mm para la atención de la emergencia.

En resumen, con las operaciones presupuestales anteriores, el monto de recursos destinados a la atención de la emergencia en el PGN de 2020 asciende a \$29,4 billones. Su ejecución por sector, con corte a junio de 2020, se presenta en el [Cuadro 6.17](#).

⁹³ Para la atención de los usuarios de los estratos 1 y 2 del servicio público domiciliario de gas que pueden verse en la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones de pago frente al prestador del servicio, conllevando al eventual incumplimiento, y por lo tanto, poner en riesgo la sostenibilidad financiera de las empresas y la continuidad en la prestación del servicio de gas.

Cuadro 6.17. Ejecución recursos emergencia COVID-19 – Primer semestre

Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Apropiación sin comprometer (5)=(1-2)	Porcentaje de ejecución		
						Comp./Apro. (6)=(2/1)	Oblig./Apro. (7)=(3/1)	Pago/Apro. (8)=(4/1)
1. FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS - FOME (Decretos 519*, 571, 572, 774 y 813 de 2020)	25.527	5.703	3.998	3.857	19.824	22	16	15
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	130	-	-	-	130	-	-	-
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	66	66	37	37	-	100	56	56
CULTURA	30	-	-	-	30	-	-	-
DEFENSA Y POLICÍA	346	83	11	11	263	24	3	3
HACIENDA	21.130	2.219	2.209	2.209	18.910	11	10	10
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	991	978	658	658	13	99	66	66
JUSTICIA Y DEL DERECHO	25	2	1	0	23	9	2	0
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.451	1.451	295	295	-	100	20	20
RELACIONES EXTERIORES	7	-	-	-	7	-	-	-
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	940	504	388	387	437	54	41	41
TRABAJO	410	400	400	261	10	98	98	63
2. FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS (FNG) (Decreto 522 de 2020)	3.250	1.300	1.300	1.300	1.950	40	40	40
HACIENDA	3.250	1.300	1.300	1.300	1.950	40	40	40
3. FONDO ESPECIAL CUOTA DE FOMENTO DE GAS NATURAL (Decreto 813 de 2020)	124	0	0	0	124	0	0	0
MINAS Y ENERGÍA	124	0	0	0	124	0	0	0
4. FONDO SOLIDARIO PARA LA EDUCACIÓN (Decreto 813 de 2020) TRASLADOS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	83	83	83	83	-	100	100	100
EDUCACIÓN	83	83	83	83	-	100	100	100
3. TRASLADOS ENTIDADES DEL PGN	412	188	161	161	223	46	39	39
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	280	126	105	105	154	45	37	37
RELACIONES EXTERIORES	7	7	7	7	0	99	98	98
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	5	5	4	4	-	100	99	99
TRABAJO	120	51	45	45	69	42	37	37
TOTAL PGN RECURSOS EMERGENCIA (1+2+3+4+5)	29.396	7.275	5.543	5.402	22.121	25	19	18

*: Por Boletín de la Corte Constitucional No. 79 del 10 de junio de 2020, mediante Decreto 885 del 25 de junio de 2020 se liquida el saldo pendiente por ejecutar.

Nota: Información con corte a 30 de junio de 2020

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nal. - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Las normas (decretos y resoluciones) que se han expedido para el financiamiento de la emergencia sanitaria en el PGN de 2020 se encuentran publicadas en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presemerCOVID19

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la ejecución a 30 de junio, descontando las apropiaciones asignadas a atender la emergencia Económica, Social y Ecológica y la suspensión vigente por \$8,1 billones, se presenta en el Cuadro 6.18.

Cuadro 6.18 Ejecución Presupuesto General de la Nación descontando emergencia y suspensión 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación - Emerg. y Susp. (1)	Compromiso (3)	Obligación (4)	Pago (5)	Apropiación sin comprometer (6)=(1-2)	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro. (7)=(3/1)	Oblig./Apro. (9)=(4/1)	Pago/Apro. (11)=(5/1)	Oblig./Comp. (12)=(4/3)	Pago/Oblig. (13)=(5/4)
I. FUNCIONAMIENTO	166.714	85.621	72.549	72.100	81.092	51,4	43,5	43,2	84,7	99,4
Gastos de Personal	33.237	15.051	14.444	14.239	18.186	45,3	43,5	42,8	96,0	98,6
Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.279	6.369	2.884	2.814	2.910	68,6	31,1	30,3	45,3	97,6
Transferencias	121.574	62.678	54.172	54.051	58.897	51,6	44,6	44,5	86,4	99,8
Gastos de Comercialización y Producción	1.409	905	437	387	505	64,2	31,0	27,4	48,3	88,4
Adquisición de Activos Financieros	391	341	339	339	49	87,4	86,8	86,8	99,3	100,0
Disminución de Pasivos	239	132	129	126	107	55,1	53,8	52,8	97,6	98,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	584	146	144	144	438	25,0	24,7	24,7	98,8	99,9
II. SERVICIO DE LA DEUDA	53.614	21.447	21.358	21.328	32.167	40,0	39,8	39,8	99,6	99,9
Servicio de la Deuda Pública Externa	14.285	9.203	9.122	9.092	5.082	64,4	63,9	63,6	99,1	99,7
Principal	5.644	4.576	4.554	4.530	1.067	81,1	80,7	80,3	99,5	99,5
Intereses	8.499	4.536	4.485	4.479	3.962	53,4	52,8	52,7	98,9	99,9
Comisiones Y Otros Gastos	143	91	83	83	52	63,5	58,1	57,9	91,5	99,7
Servicio de la Deuda Pública Interna	39.329	12.243	12.236	12.236	27.085	31,1	31,1	31,1	99,9	100,0
Principal	17.029	1.676	1.676	1.676	15.353	9,8	9,8	9,8	100,0	100,0
Intereses	21.380	10.032	10.032	10.032	11.348	46,9	46,9	46,9	100,0	100,0
Comisiones Y Otros Gastos	146	38	31	31	108	26,3	21,4	21,4	81,4	100,0
Fondo de Contingencias	773	497	497	497	276	64,3	64,3	64,3	100,0	100,0
III. INVERSION	43.132	29.985	12.309	12.205	13.146	69,5	28,5	28,3	41,0	99,2
IV. TOTAL (I + II + III)	263.459	137.054	106.216	105.634	126.405	52,0	40,3	40,1	77,5	99,5
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	209.845	115.607	84.858	84.305	94.238	55,1	40,4	40,2	73,4	99,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Igualmente, la ejecución por sector acumulada funcionamiento más inversión, descontando la emergencia y la suspensión, se presenta en el Cuadro 6.19.

Cuadro 6.19 Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos emergencia y suspensión por sectores 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación - Emerg. y Susp.	Compromiso	Obligación	Pago	Apropiación sin comprometer	Porcentaje de ejecución	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	209.845	115.607	84.858	84.305	94.238	55,1	40,4
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.741	1.113	448	437	627	64,0	25,8
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	679	421	248	247	258	62,0	36,6
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	270	194	47	47	77	71,7	17,4
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.020	664	370	326	357	65,0	36,2
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	615	334	262	261	282	54,2	42,5
CULTURA	362	256	150	145	107	70,5	41,4
DEFENSA Y POLICÍA	34.143	18.110	14.714	14.427	16.033	53,0	43,1
DEPORTE Y RECREACIÓN	507	246	98	98	261	48,5	19,3
EDUCACIÓN	43.881	28.534	21.709	21.664	15.347	65,0	49,5
EMPLEO PÚBLICO	552	178	78	78	374	32,3	14,2
FISCALÍA	3.955	1.911	1.639	1.623	2.043	48,3	41,4
HACIENDA	13.954	5.467	4.094	4.090	8.487	39,2	29,3
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	12.139	9.625	5.886	5.878	2.514	79,3	48,5
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	475	179	115	114	296	37,7	24,2
INTELIGENCIA	98	54	44	44	44	55,1	44,8
INTERIOR	1.647	1.059	450	444	588	64,3	27,3
JUSTICIA Y DEL DERECHO	3.187	1.612	901	887	1.575	50,6	28,3
MINAS Y ENERGÍA	4.047	1.992	1.728	1.727	2.055	49,2	42,7
ORGANISMOS DE CONTROL	2.439	1.057	806	805	1.382	43,3	33,0
PLANEACIÓN	1.103	288	121	117	815	26,1	10,9
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.464	961	195	195	503	65,6	13,3
RAMA JUDICIAL	4.694	2.151	1.914	1.906	2.543	45,8	40,8
REGISTRADURÍA	798	309	221	221	488	38,8	27,7
RELACIONES EXTERIORES	989	570	414	408	419	57,7	41,8
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	30.911	17.437	16.193	16.190	13.474	56,4	52,4
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	526	275	175	174	252	52,2	33,3
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.624	905	414	406	720	55,7	25,5
TRABAJO	29.763	11.175	9.177	9.125	18.588	37,5	30,8
TRANSPORTE	8.104	5.818	913	893	2.287	71,8	11,3
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4.157	2.714	1.335	1.330	1.443	65,3	32,1

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional- Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

6.6 Ejecución gastos del rezago del año 2019 que se ejecuta en 2020

El rezago de 2019 que se ejecuta este año asciende a \$17 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron \$12,1 billones correspondientes al 71,2% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado \$7,3 billones, el 91,3% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado \$39 mm, el 90,1% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de \$4,7 billones, el 53,1% del total de su rezago (Cuadro 6.20).

Cuadro 6.20. Ejecución del rezago de 2019 que se ejecuta en 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	Rezago (1)	Pago (2)	Rezago por pagar (3)=(1-2)	Porcentaje de Ejecución Pago/Rezago (4)=(2/1)
I. FUNCIONAMIENTO	8.003	7.305	698	91,3
Gastos de Personal	295	281	14	95,2
Adquisiciones de Bienes y Servicios	1.022	901	120	88,2
Transferencias	6.422	5.882	540	91,6
Gastos de Comercialización y Producción	241	218	23	90,6
Adquisición de Activos Financieros	3	3	0	92,3
Disminución de Pasivos	18	17	1	94,5
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1	1	0	96,2
II. SERVICIO DE LA DEUDA	43	39	4	90,1
Servicio de la Deuda Pública Externa	1	0	1	7,2
Comisiones Y Otros Gastos	1	0	1	7,2
Servicio de la Deuda Pública Interna	42	39	3	92,1
Principal	6	6	-	100,0
Intereses	0,2	0,2	-	100,0
Comisiones Y Otros Gastos	36	32	3	90,6
III. INVERSION	8.904	4.730	4.174	53,1
IV. TOTAL (I + II + III)	16.950	12.073	4.877	71,2
V. TOTAL SIN DEUDA(I + III)	16.907	12.034	4.872	71,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

Anexo 6.1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por convenios interadministrativos 2020

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						86.376.471.304,00
Resolución	008	13-ene	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Fortalecimiento de la función pública en las entidades nacionales y territoriales financiados con recursos diferentes a la Ley 21 de 1982.	10.900.000.000,00
Acuerdo	0001	27-ene	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Cumplimiento de la Sentencia SU-484 de 2008 de la Corte Constitucional, pago pensiones causadas con posterioridad al 31 de diciembre de 1993 a favor de los ex funcionarios del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.	23.300.000.000,00
Acuerdo	004	10-mar	Fondo Rotatorio de la Policía	Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional-Armada Nacional e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC	Adquisición de uniformes	48.742.028.923,00
Acuerdo	002	22-may	Agencia Nacional del Espectro ANE	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fortalecer la prestación de los servicios de telecomunicaciones del país, implementando las acciones que permitan la recolección y análisis de información respecto al uso del espectro.	3.434.442.381,00

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional – Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

7 Evaluación de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de Rentas de Destinación Específica (RDE)

7.1 Introducción

En Colombia existen múltiples inflexibilidades que restringen la gestión presupuestal; entre ellas sobresalen las rentas de destinación específica, algunos fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de diferentes establecimientos públicos del orden nacional. Estas *inflexibilidades* corresponden a una serie de mecanismos de preasignación de ingresos y gastos que introducen rigideces al manejo de las finanzas públicas y obstaculizan el cumplimiento de las metas fiscales.

Aunque cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto público podría considerarse deseable, no siempre es así. Se ha demostrado que la presencia de este tipo de rigideces genera dificultades para adelantar un adecuado proceso de priorización del gasto público y asignación eficiente de recursos. En Colombia, las inflexibilidades presupuestales han mostrado tener una vocación de permanencia indeseable, aún si han desaparecido los factores que llevaron a su creación.

El desarrollo de la normatividad ha buscado reducir el impacto de la creación de gasto sin financiamiento reconocido y la creación de nuevas rentas de destinación específica. La Ley 819 de 2003 dispone que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios tiene que hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020). Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Asimismo, los artículos 2.8.1.4.1 y 2.8.1.4.3 del Decreto 1608 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, (artículos 13 y 14 del Decreto 4730 de 2005), reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), disponen que, en el Mensaje Presidencial, que acompaña al proyecto de Ley Anual de Presupuesto, se incluya un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, el Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley en el que se proponga derogar la norma que creó la renta. Este capítulo se ocupa de dicha evaluación.

En la medida en que los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos atan un ingreso de la Nación y lo destinan a un fin específico conceptualmente se asemejan a las rentas de destinación específica. Por esta razón, el Gobierno ha considerado prudente que se evalúe también la situación de estos recursos.

El ejercicio que se presenta a continuación muestra, en primer lugar, cómo se cumplen los objetivos establecidos en las leyes creadas con fundamento en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991. En segundo, se analiza la situación de los fondos especiales y de los establecimientos públicos del orden nacional más importantes.

7.2 Evaluación de las rentas de destinación específica

Las rentas de destinación específica tienen como objetivo asegurar la afectación de un porcentaje determinado del recaudo para atender cierto fin que se considera prioritario en el presupuesto público.

De acuerdo con la sentencia C-590/92 de la Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Simón Rodríguez Rodríguez:

Consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.

A su vez, la Sentencia C-009/02 de la Honorable Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño indica que:

(...) la jurisprudencia de esta Corporación le ha señalado una serie de características, de las cuales importa resaltar las siguientes:

- a. La prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política recae sobre rentas tributarias del orden nacional y no territorial, es decir sobre impuestos nacionales.⁹⁴
- b. Las rentas de destinación específica proceden únicamente con carácter excepcional y siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución.⁹⁵
- c. La consagración de rentas de destinación específica no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario.⁹⁶
- d. La prohibición de las rentas nacionales de destinación específica se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo.⁹⁷
- e. La prohibición constitucional de las rentas de destinación específica tiene como finalidad consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción del desarrollo económico y de asignación eficiente y justa de los recursos.⁹⁸
- f.

94 En la sentencia C-1515 de 2000, M.P. Martha SÁCHICA Méndez, se señaló que “una interpretación sistemática del texto constitucional nos lleva a afirmar que la expresión ‘rentas nacionales de destinación específica’, se refiere exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos”. En este aspecto pueden verse también las sentencias C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, C-360 y C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

95 Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

96 *Ibidem*

97 “La delicada tarea de gestionar globalmente las metas del plan y hacerlas compatibles con las políticas y posibilidades reales de gasto dentro de cada vigencia fiscal, se torna en extremo difícil cuando una porción sustancial de los ingresos queda inexorablemente atada a los destinos fijados por las leyes creadoras de rentas con destinación específica que limitan por definición el ingreso de los caudales públicos a una caja común para luego, de manera racional, asegurar la ejecución ordenada y justa de las prioridades trazadas en la ley de presupuesto y en el plan de desarrollo”. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

98 “El proceso presupuestal, en principio, esto es, salvo las excepciones introducidas en la propia Constitución, no puede ser obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la necesaria flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias”. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Cuadro 7.1. Rentas de destinación específica

Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2020	Proyecto 2021
Impuesto de Timbre para Fonpet	Ley 549/99 Artículo 2°	Destina el 70% del aforo presupuestal del Impuesto de Timbre para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	47	29
Cesión IVA antiguas Intendencias y Comisarias	Ley 12/86 Artículos 2° y 3°	Destina el 0,5% del producto anual del Impuesto a las Ventas para las antiguas Intendencias y Comisarias	196	186
IVA para Programas de Prevención y Atención Desplazados	Ley 633/00 Artículo 108	Destina el 10% del recaudo del punto adicional del IVA para financiar gastos de los programas de prevención y atención del desplazamiento forzado.	261	248
IVA para Programas de Inversión Social	Ley 633/00 Artículo 113	Destina el 20% del recaudo adicional del IVA al pasar de 15% al 16%, para ser invertido en programas de Inversión Social.	522	497
Impuesto servicios telefonía, datos y navegación móvil	Ley 1819/16 Artículo 201	Destina el impuesto de cuatro por ciento (4%) a inversión social, así:	130	83
		El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Mindeporte).	91	58
		El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.	39	25
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1/72, Decreto 1601/83	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intencional y municipal para la isla de San Andrés con excepción de los establecidos para el Municipio de Providencia que serán percibidos por él.	113	117
Impuesto al Turismo para recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Ley 1101/06 Artículo 4	Destina el recaudo del impuesto de ingreso de extranjeros al país en medios de transporte aéreo de tráfico internacional, a la promoción y competitividad para fomentar la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política	127	105
Impuesto al Carbono,	Ley 1819 de 2016. Artículo 221 y 223	Gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.	246	276
Financiación Sistema General de Seguridad Social en Salud y Educación	Ley 1819 de 2016. Artículo 184	A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0,5 punto se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. b) 0,5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública.	2.612	2.484
Cooperativas para Educación Superior Pública	Ley 1819 de 2016. Artículo 142	La tributación sobre la renta de que trata este artículo se destinará a la financiación de la educación superior pública, el 20% en forma directa.	37	29
Impuesto de Renta y Complementario	Ley 1819 de 2016, Artículo 102	1. 2.2 puntos se destinarán al ICBF. 2. 1.4 puntos al SENA. 3. 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud. 4. 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia. 5. 0,6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Ictex.	11.215	11.082
TOTAL			15.261	14.860

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El artículo 359 de la Constitución Política de 1991 prohíbe la existencia de rentas nacionales de destinación específica, exceptuando aquellas destinadas a las participaciones previstas en la misma Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social, y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

Esta prohibición se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos⁹⁹ de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN). A continuación, se analizan las 11

99 Sentencia C-040/93 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón

normas que, amparadas en el artículo 359 de la Constitución, han autorizado la creación de rentas de destinación específica. Su aforo presupuestal para 2020 asciende, en conjunto, a \$15,3 billones. (Cuadro 7.1)

7.2.1 Ley 549 de 1999: Impuesto de Timbre Nacional para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales

Como parte de los fundamentos de un Estado Social de Derecho, la Constitución de 1991, además de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos y del ambiente, estableció también los derechos sociales, económicos y culturales. Entre estos el artículo 48, que garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social, conforme a lo cual el legislador está obligado a diseñar los mecanismos necesarios para garantizarlo y protegerlo.

A finales de la década de los noventa, las dificultades financieras de las entidades territoriales se convirtieron en un obstáculo para atender el compromiso constitucional de asegurar y proteger el derecho a la seguridad social de un número importante de ciudadanos en las regiones amenazando la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, por cuanto se comprometían por anticipado sus ingresos futuros para el pago del pasivo pensional.

Para hacer frente a esta situación, el legislativo adoptó medidas con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social y asegurar la estabilidad económica y financiera de los entes territoriales. Estas medidas se materializaron en la Ley 549 de 1999, mediante la cual se buscó generar reservas suficientes para financiar el pasivo pensional en un periodo no superior a los 30 años. Con este propósito, la ley estableció la obligación de las entidades territoriales y de la Nación de asignar recursos para tal fin, los cuales serían administrados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

La Ley 549 de 1999 establece una renta de destinación específica. Para crearla se afecta el 70% del recaudo del impuesto nacional de timbre con el fin de aprovisionar reservas que respalden el pasivo pensional de las entidades territoriales. Para dar cumplimiento a la ley, en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) se han incorporado las partidas correspondientes, que incluyen el valor de los rendimientos financieros generados en el portafolio constituido para ello mientras se giran los recursos a los patrimonios autónomos administrados por entidades fiduciarias, fondos de pensiones y compañías de seguros.

El párrafo 2º del artículo 72 de la Ley 1111 de 2006 modificó el artículo 519 del Estatuto Tributario referente al impuesto de timbre nacional, reduciendo la tarifa gradualmente, de forma que llegaría a cero (0) a partir de 2010. Sin embargo, sigue vigente el impuesto de timbre establecido en el artículo 39 de la Ley 6ª de 1992 sobre actuaciones y documentos sin cuantía gravados con el impuesto, que seguirá aplicándose a pasaportes ordinarios, concesiones de explotación de bosques naturales, licencias por porte de armas de fuego, reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros, de tal forma que se mantendrá el recaudo de recursos por este concepto.

El MHCP, en su función de administrador del Fondo, ha autorizado retiros y reembolsos en virtud de los Decretos 4105 de 2004 y 946 de 2006, como también transferencias al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM) según lo ordena el artículo 18 de la Ley 715 de 2001. Así mismo, las entidades que tienen cubierto el pasivo en 125 por ciento pueden retirar excedentes del fondo para invertir en otros asuntos; 643 entidades lo han logrado: 5 departamentos y 638 municipios.

Para la vigencia 2021, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, se estima en \$29,2 mil millones-mm; por otra parte, el valor por rendimientos financieros se estima en \$103,5 mm. Con estos recursos se debe financiar además el seguimiento y actualización de los cálculos actuariales y el diseño de administración financiera, que se realizará por el MHCP. Por otra parte, en el Tesoro Nacional se encuentran acumulados rendimientos financieros por \$192 mm, los cuales se proyecta un traslado gradual al FONPET.

7.2.2 Ley 12 de 1986: Cesión de 0,5% del IVA a las antiguas intendencias y comisarías

El régimen especial de las intendencias y comisarías desaparece a partir de la Constitución Política de 1991, adquiriendo estos entes el carácter de departamentos. Estas zonas del territorio nacional se caracterizan todavía por su menor desarrollo económico relativo, su baja densidad poblacional y, en general, por sus condiciones socioeconómicas, inferiores a las que muestran los departamentos constituidos con anterioridad.

La asignación del 0,5% del producto anual del IVA, dispuesta en la Ley 12 de 1986 para las antiguas intendencias y comisarías, permanece vigente en virtud del numeral 3° del artículo 359 de la Carta. Esta renta de destinación específica se originó como un apoyo financiero para estas entidades territoriales en el marco del proceso de descentralización política y administrativa.

A partir de la Constitución de 1991 desaparecen las intendencias y comisarías, las cuales se organizan como departamentos mediante el Decreto 2274 de 1991. Debido a su baja capacidad para generar recursos propios, los nuevos departamentos han continuado recibiendo el 0,5% del producto anual del IVA para financiar gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Algunos de estos departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada reciben apoyo financiero adicional del presupuesto de la Nación, a través del Ministerio del Interior, porque no han logrado su sostenibilidad económica.

En la programación del presupuesto para la vigencia 2021 se incluyen \$186,3 mm (Cuadro 7.1), valor que contiene el efecto en favor de los departamentos beneficiarios con la aplicación de la Ley 1819 de 2016, que modificó la tarifa general del IVA del 16% al 19%.

7.2.3 Ley 633 de 2000: Cesión de 10% del recaudo adicional en el IVA para programas de atención y prevención a desplazados

La política nacional de atención y reparación integral para la población víctima del conflicto armado interno y específicamente para la población desplazada, ha tenido un importante desarrollo dentro de la política pública colombiana desde finales de los años noventa. A partir de ese entonces el Gobierno Nacional ha priorizado importantes y crecientes partidas presupuestales con las cuales se ejecutan las medidas focalizadas en esta población.

La Ley 633 de 2000 permite financiar un segmento de estas partidas, de tal forma que para el 2021 se destinarán \$248 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa menos del 10% del total de la inversión que realizará el Gobierno Nacional para la atención a la población víctima en la próxima vigencia.

Aunque es claro que los recursos de esta renta de destinación específica siguen siendo necesarios para desarrollar los programas de la política de víctimas, también es evidente que son considerablemente

menores al total de recursos que la Nación compromete actualmente en este segmento de la población, lo cual demuestra el compromiso del Gobierno Nacional con la población desplazada a partir de la Ley 1448 de 2011.

7.2.4 Ley 633 de 2000, Art. 113: Cesión de recursos del IVA para programas de inversión social

La prioridad por la inversión y el gasto con función social encuentra su fundamento en los artículos 365 y 366¹⁰⁰ de la Constitución Política, que reglamentan la finalidad social del Estado. De acuerdo con la Constitución, el gasto público debe orientarse hacia el gasto social con prioridad sobre cualquier otra asignación¹⁰¹. En este contexto, el artículo 113 de la Ley 633 de 2000 destinó el 20% del recaudo del punto adicional, al pasar la tarifa general del IVA del 15% al 16%, obligatoriamente para programas de inversión social.

La tasa de desempleo se ubica en 21,4% a mayo de 2020, 10,9% por encima de la registrada en la misma fecha de 2019. Las anteriores cifras muestran el impacto que ha tenido la pandemia del COVID-19 en la economía, al verse obligado el gobierno a decretar una cuarentena prolongada para mitigar los efectos sobre la salud de la población. Lo que impulsa al gobierno nacional aunado a los esfuerzos de los gobiernos locales bajar y mantener el índice de desempleo a cifras de un solo dígito en la próxima vigencia, a pesar de la coyuntura económica interna y externa. El número de ocupados alcanzó 17 millones 262 mil personas, nivel muy bajo que solo se compara con la observada en 2003, cuando la población en edad de trabajar alcanzaba cerca de 31 millones, hoy se acerca a los 40 millones.

Los colombianos que en el 2018 estaban en condición de pobreza multidimensional, la cual mide cinco (5) dimensiones, tales como: educativa, niñez y juventud, trabajo, salud y condiciones de vivienda y servicios públicos, habían venido observando reducción hasta 2019 al llegar al 17,5% frente a 19,1% en 2018¹⁰².

Ante la crisis sanitaria y su impacto negativo en el aparato productivo, se estima un incremento de dicho índice en los próximos años, por lo que será prioridad de la política pública orientar importantes recursos presupuestales para mitigar sus efectos en la población vulnerable.

El monto establecido por la Ley 633 de 2000 representa una fracción reducida de las apropiaciones destinadas a gasto social. En efecto, los recursos provenientes del 20% del recaudo del punto adicional del IVA, son cerca de \$497 mm, 0,3% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2021.

7.2.5 Ley 1819 de 2016: Impuesto Nacional al Consumo por servicios de telefonía, datos y navegación móvil gravado con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio.

El artículo 201 de la Ley 1819 de 2016 establece que el Impuesto Nacional al Consumo de los servicios de telefonía, datos y navegación móvil estarán gravados con la tarifa del cuatro por ciento (4%) sobre

¹⁰⁰ "... será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación."

¹⁰¹ De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

¹⁰² Presentación, Pobreza Multidimensional, resultados. 14 de julio de 2020. www.dane.gov.co

la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas, se causará en el momento del pago correspondiente hecho por el usuario, será destinado a inversión social en deporte y cultura así:

El (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio del Deporte. El (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.

Estos recursos han permitido cumplir con los compromisos del Gobierno Nacional en lo que se refiere al Plan Nacional de Recreación, Plan Nacional del Deporte y Plan Nacional de Educación Física, desarrollados en los programas que se vienen ejecutando mediante proyectos de construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de infraestructuras deportivas, lúdica y de actividad física nacional; así como la puesta a punto de los juegos deportivos nacionales, juegos deportivos bolivarianos y centroamericanos y del caribe, prevención y control de dopaje, apoyo tecnológico y asistencia para el mejoramiento de la gestión de los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte; asistencia, apoyo y mejoramiento del deporte de altos logros y otros proyectos cuyo ejecución apunta al desarrollo de los planes nacionales propuestos por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, los recursos han contribuido al desarrollo de la cultura, pues la ley prevé su entrega a los municipios para financiar las actividades culturales y lúdicas, y la promoción de la identidad cultural de cada región.

Para la vigencia 2021 se proyecta un recaudo neto de \$83.7 mm; de los cuales (\$58.6 mm) se están programando en el Ministerio de Deporte y (\$25.1 mm) en el Ministerio de Cultura.

7.2.6 Ley 1ª de 1972: Cesión de los impuestos ya establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 1ª de 1972, los impuestos de carácter nacional, intendencial y municipal ya establecidos se destinarán al archipiélago de San Andrés y Providencia con la excepción de los aprobados para el municipio de Providencia, que serán percibidos por él.

Esta ley se estableció como un mecanismo especial para la atención de las necesidades apremiantes de la antigua intendencia y ahora departamento. Además, las características mismas del departamento archipiélago llevaron a la adopción de una normatividad particular, que contribuyese a garantizar la preservación, protección y fomento de su desarrollo a partir de su atractivo natural y de los elementos culturales subregionales que le son propios.

Esta renta de destinación específica se ha mantenido por ser una de las excepciones previstas en el artículo 359 de la Constitución Política de 1991 a favor de las intendencias y comisarías. En la medida en que los costos de la respuesta gubernamental a las demandas sociales del archipiélago son superiores al promedio nacional y requieren de recursos adicionales para su adecuada atención, la ley previó la afectación de los impuestos establecidos, fueran estos de carácter nacional, intendencial o municipal, como un mecanismo que contribuyese a sufragar el diferencial existente respecto al resto del país.

En la actualidad, el archipiélago exhibe una creciente incapacidad para generar recursos propios adicionales a los derivados de la actividad turística, explicable en gran medida por los cambios en la dinámica de comercio que atraía anteriormente en algún momento a la población del territorio continental. Con la apertura económica, el territorio insular ha perdido las ventajas competitivas, en términos de comercio, que ha debilitado

la economía departamental, incrementado el desempleo y limitado los recursos que el departamento obtiene por concepto de impuestos nacionales y municipales, por lo que se justifica mantener la cesión de esta renta de destinación específica.

En el 2020 se proyecta transferir el valor de \$113 mm y para 2021 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de \$117 mm (Cuadro 7.1).

7.2.7 Ley 1101 de 2006: Impuesto al Turismo

El turismo es una actividad de gran relevancia para la sociedad actual, especialmente por ser un factor que permite el aprovechamiento del tiempo libre y su ejercicio como derecho humano. Es, también, “Colombia, un destino turístico de clase mundial”. Una vez esta actividad se consolida en una región o en una localidad, se modifican no solo las actividades económicas, cambia también la actitud frente al manejo de los recursos naturales y se transforma la visión de las actuaciones culturales.

La Ley 1101 de 2006, artículo 4º, creó el impuesto al turismo mediante el cual se grava a todas las personas extranjeras que ingresen a Colombia utilizando transporte aéreo de tráfico internacional, con las exenciones previstas en la misma ley. La tarifa del impuesto, con destino al turismo como inversión social, desde la sanción de la ley en 2006 hasta 2008, es de US\$5 de los Estados Unidos; para los años 2009 a 2011, de US\$10, y a partir del 1º de enero de 2012, de US\$15, o su equivalente en pesos colombianos en todos los casos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1101 de 2006, los recursos provenientes del impuesto se destinan a la promoción del turismo como inversión social y al mejoramiento de su competitividad, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

Para la vigencia fiscal 2021 se han asignado \$104,6 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A junio 30 de 2020, se ha recaudado la suma de \$43,3 mm.

7.2.8 Ley 1819 de 2016 recursos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Educación

La ley 1819 de 2016, artículo 184, determinó que, a partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: a) 0,5 puntos se destinarán a la financiación del aseguramiento en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). b) 0,5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. De ese medio punto, el cuarenta por ciento (40%) se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública. Para la vigencia 2021 los recursos por este concepto se estiman en \$2.484 mm.

Mediante esta Ley se da garantía de financiación a los sectores de educación y salud, concurriendo este monto del impuesto sobre las ventas a la financiación de las partidas destinadas anualmente al gasto público social, representando un 5%.

7.2.9 Ley 1819 de 2016 Impuesto sobre la renta para atención de salud, financiación del SENA, el ICBF, primera infancia y educación superior.

De acuerdo con el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, el cual modificó el artículo 243 del Estatuto Tributario, a partir del periodo gravable 2017, 9 puntos porcentuales (9%) de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, se destinarán así: 1) 2.2 puntos se destinarán al ICBF; 2) 1.4 puntos al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); 3) 4.4 puntos al SGSSS; 4) 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia y 5) 0.6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex.

Así mismo, el párrafo 2° del citado artículo establece que el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) sea como mínimo un monto equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia fiscal de 2013 sin incluir los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas y las entidades sin ánimo de lucro, los aportes parafiscales realizados por las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen diez (10) o más salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni los aportes que dichas entidades recibieron del PGN en dicha vigencia, ajustado anualmente con el crecimiento causado del índice de precios al consumidor más dos puntos porcentuales (2pp).

La estimación de recaudo para la vigencia 2021 por este concepto se estima en cerca de \$11,1 billones, aunque debido a la aplicación de las garantías mínimas para el ICBF y el SENA, las asignaciones de gasto en total suman cerca de 11,8 billones (Cuadro 7.2) Cabe anotar, que, de los anteriores recursos, cerca de \$5,4 billones son destinados a modo de transferencia para el aseguramiento en salud, mientras que los restantes \$6,4 billones son recursos para inversión en los demás componentes que determinó la Ley.

Cuadro 7.2. Destinación específica – Impuesto de renta

Millones de pesos

Destinación Específica	Recursos ImpoRenta	Recursos cierre garantía	TOTAL Recursos
Aseguramiento en Salud	5.417.907		5.417.907
ICBF	2.708.954	590.395	3.299.349
SENA	1.723.880	97.371	1.821.250
Asistencia Primera Infancia	492.537		492.537
Educación Superior	738.806		738.806
TOTAL	11.082.083	687.766	11.769.849

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Es importante anotar que a las anteriores asignaciones de gasto deben adicionarse los recursos correspondientes a la reliquidación de saldos de vigencias anteriores, por concepto del Impuesto de Renta y Complementarios y los saldos de cartera de su antecesor, el Impuesto CREE recaudados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN), de manera que el gasto asociado asciende a \$12,1 billones.

7.2.10 Ley 1819 de 2016 Excedentes de Cooperativas con destino a la Educación Superior Pública.

El artículo 142 de la Ley 1819 de 2016 indica que las cooperativas pertenecen al Régimen Tributario Especial y prevé que las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales y demás entidades expresamente identificadas en dicho artículo, tributarán sobre sus beneficios netos o excedentes a la tarifa única especial del 20% y que este impuesto será tomado en su totalidad del fondo de educación y solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. Establece también que el cálculo del beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo con la ley y la normativa cooperativa vigente.

Sin embargo, la inversión en educación formal que venían realizando las entidades cooperativas se desmonta en un lapso de dos años, a partir del año gravable 2017, de la siguiente manera:

- En 2017 las cooperativas tributan a la tarifa del 10% y, adicionalmente, deberían destinar el 10% del excedente, tomado en su totalidad del fondo de educación y solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79/88, de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).
- En 2018 las cooperativas tributan a la tarifa del 15%, debiendo además destinar el 5% del excedente, tomado en su totalidad del fondo de educación y solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79/88, a financiar cupos y programas en instituciones de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN).
- Del año gravable 2019 en adelante, las cooperativas no harán más inversión en educación superior y deberán tributar el 20% en forma directa, tributación que se destinará a las instituciones de educación superior públicas según lo establece el parágrafo 2º del artículo 142.

Así las cosas, para 2020 se tiene estimado un recaudo de \$58,7 mm y para 2021 se tienen previstos \$29 mm para las instituciones de educación superior públicas.

7.2.11 Ley 1819 de 2016 Art. 221 y 223. Impuesto al Carbono.

El Impuesto al Carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión.

Le corresponden a la UAE-DIAN el recaudo y administración del Impuesto al Carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto.

El artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 26 de la Ley 1930 de 2018, establece que se destinará al “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y que los recursos se presupuestarán en la sección del MHCP, con la siguiente distribución:

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos;

acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Para la vigencia fiscal del 2021 se estiman recursos por valor de \$276 mm.

7.3 Fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos del orden nacional

Si bien los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional no pueden considerarse como rentas de destinación específica, puesto que la normatividad legal los identifica como un concepto presupuestal diferente dentro de los ingresos, estos constituyen una fuente de inflexibilidad presupuestal similar a las rentas de destinación específica por contar con recursos que provienen de la afectación de un ingreso Nación para destinarse a un fin específico.

Los fondos especiales se crearon con el objetivo de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados por el Estado y obedecen a una categoría propia dentro de los ingresos del presupuesto de rentas y recursos de capital como se contempla en el artículo 30 del EOP (Compilado en el Decreto 111 de 1996), expedido con fundamento en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Los fondos creados con personería jurídica son una entidad descentralizada (del orden de los establecimientos públicos), con patrimonio propio y autonomía administrativa, mientras que los que no cuentan con personería jurídica corresponden a una cuenta contable para el manejo de recursos específicos.

Las contribuciones parafiscales, por su parte, están definidas en el artículo 29 del mismo EOP.

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporan al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo se efectúa por los órganos encargados de su administración. (Ley 179 de 1994 art. 12, Ley 225 de 1995 art. 2).

Los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, son órganos adscritos a la rama ejecutiva del poder público, quienes junto con las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las Sociedades de Economía Mixta conforman las llamadas entidades descentralizadas. Estas entidades son una expresión de la descentralización especializada o por servicios, en la cual el poder central se entrega por mandato legal a una persona jurídica pública con el objetivo que atienda exclusivamente cierto servicio y se especialice en su prestación.

La Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, los define así:

Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;
- b) Autonomía administrativa y financiera;
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

En su mayoría, los establecimientos públicos cuentan con recursos propios que corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales y, en algunos casos, a rentas parafiscales.

El principal problema que se deriva de la autorización de recaudo dada a los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y a los Establecimientos Públicos del orden nacional consiste en que en algunos casos puede resultar superior al gasto que requiere hacer para atender su objeto, por lo tanto, se generan excedentes financieros que podrían ser orientados a otros fines prioritarios.

Con el fin de ilustrar la existencia de estas otras inflexibilidades generadas en los ingresos, como lo son las que se derivan de la afectación de recursos para los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los establecimientos públicos, a continuación, se presenta el panorama general de proyecciones financieras realizadas por estos organismos.

7.3.1 Fondos especiales y contribuciones parafiscales

Cuadro 7.3. Fondos especiales

Millones de pesos

Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2020	Recaudo 2021 (p)	Stock 2020
1 Fondo De Recursos Soat Y Fonsat (Antes Fosyga)	2.263.853	2.199.642	45.762
- Subcuenta Solidaridad	1.988.959	2.077.884	45.762
- Subcuenta Prevención y Promoción	274.894	121.759	0
2 Fondo de Solidaridad Pensional	1.718.000	1.770.000	0
- Subcuenta Solidaridad	389.573	479.305	
- Subcuenta Subsistencia	1.328.427	1.290.695	
3 Fondos Internos Min-Defensa	431.053	482.959	124.548
4 Financiación Sector Justicia	901.903	813.712	0
5 FOES	144.785	114.000	78.077
6 Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	337.206	313.614	38.421
7 Fondo Fonpet Magisterio	400.000	0	0
8 Fondos Internos Policía	208.622	220.373	0
9 Fondo de Solidaridad Sector Eléctrico	0	0	118.420
10 FAZNI	119.528	110.240	147.735
11 FAER	144.785	135.290	135.729
12 Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	259.540	262.293	62.765
13 Fondo de Compensación Ambiental	37.951	39.089	142.623
14 Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	16.223	16.543	
15 Fondo de Pensiones Publicas CVC	26.185	27.720	
16 Fondo Sobretasa a la Gasolina	24.458	25.192	
17 Direccion de Comercio Exterior	18.547	24.797	73.404
18 Comisión de Regulación de Agua Potable	21.936	21.983	2.516
19 Fondo Nacional de Estupefacientes	23.617	30.725	
20 CREG	36.668	35.111	590
21 Superintendencia de Subsidio Familiar	38.371	40.237	
22 Instituto de Estudios Ministerio Público	1.251	1.239	190
23 Fondo de Solidaridad Sector Gas	0	0	14.589
24 Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	20.459	23.559	34.410
25 Fondo de Conservación de Museos y Teatros	534	563	274
26 Fondo de Defensa Nacional	4.312	4.398	1.962
27 Contraloría General de la República	720.904	967.541	0
28 Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	215	2.087	5.816
29 Fondo Salud Fuerzas Militares	1.298.285	1.050.940	141.649
30 Fondo Salud Policía Nacional	1.021.337	1.289.803	0
31 Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	106.894	387.723	107.294
32 Fondo de Investigación en Salud	56.500	63.155	46.148
33 Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	206	213	
34 Cuota de Fomento de Gas Natural	54.356	17.178	206.958
35 Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	127.918	88.313	169.422
36 Fondo Especial Registro Único Nacional de Transito - RUNT	7.809	8.044	
37 Fondo De Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia	210.988	238.132	87.040
38 Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	41.100	42.325	48.027
39 Fondo Minjusticia	2.252	2.552	4.985
40 Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía	19.240	0	48.776
41 Fondo Desarrollo Pequeña y Mediana Minería (Art. 151 Ley 1530 De 2012)		5.100	
42 Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	853.670	890.903	
43 Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social - FIVICOT	2.800	2.950	
44 Fondo de la Dirección de Consulta Previa Art. 161 Ley 1955 de 2019		12.225	
45 Fondo Estampilla Univ. Nacional y Otras - Ley 1697 de 2013	93.060	93.060	0

Cuadro 7.3 (Continuación) Fondos especiales

Millones de pesos

46 Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía - Fenoge	31.874	25.176	10.028
47 Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME - Decreto 444 de 2020	25.527.300	3.156.000	3.156.000
Sub Total Fondos Especiales	37.376.495	15.056.700	5.054.158
Contribución Parafiscales			
48 Fondo de Prestaciones S. Magisterio	2.223.570	2.399.341	
49 Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	6.728	16.237	
Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	39.606.793	17.472.278	5.054.158

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Se identifican 47 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2020, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de \$5 billones. Para la vigencia 2021 se presentan cinco (5) fondos que concentran cerca del 63% de los recursos, así: Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), el cual fue creado en la vigencia anterior con el propósito de atender las necesidades en salud, afectaciones a la actividad productiva y el mantenimiento del empleo y el crecimiento, generados por la emergencia del COVID-19, se estiman recursos para este año de \$3.156 mm, Fondo de SOAT y FONSAT (antiguo FOSYGA) con \$2.200 mm, Fondo de Solidaridad Pensional por \$1.770 mm, Fondo Salud de Militares con \$1.051 mm y Fondo de Salud Policía Nacional con \$1.290 mm. El Cuadro 7.3 presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2020 y el proyectado para 2021.

7.3.2 Establecimientos Públicos del Orden Nacional

De otra parte, son 124 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional (EPN). De estos, 69 establecimientos financian parte de sus gastos con recursos propios, mientras que los 55 restantes se nutren únicamente de las contribuciones de la Nación; razón por la cual no se relacionan en el documento.

El ejercicio se basó entonces en el análisis de los 69 establecimientos públicos que cuentan con recursos propios y que a diciembre de 2020 se estima contarán con un portafolio originado en la acumulación de recursos y rendimientos financieros que ascenderá a \$6,1 billones, cifra menor en términos reales a la de los años anteriores, dada la incorporación gradual de los recursos al presupuesto para la atención del gasto para el que fueron autorizadas las rentas en buena parte de los establecimientos.

Para los Establecimientos Públicos, ocurre algo similar que con los Fondos Especiales pues tan sólo 8 entidades concentran el 82,8% de los recursos que se estima se acumularan a diciembre de 2020. Estos son: la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH); el ICBF; el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC); el SENA; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Superintendencia Nacional de Salud y el Fondo Nacional Ambiental (FOMAN) Gestión General.

Los recursos propios de los Establecimientos Públicos corresponden a autorizaciones de recaudo para la atención de gastos misionales de estas entidades con personería jurídica y sus excedentes han sido originados por su operación, sanciones impuestas y en menor grado por restricciones fiscales a la programación de la totalidad de los recaudos. El Cuadro 7.4 presenta el inventario de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, y contiene la información sobre los recaudos estimados para cada uno de ellos, así como el stock que se estima habrán acumulado al terminar la vigencia fiscal de 2020.

Cuadro 7.4 Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional

Millones de pesos

Entidad	Recaudo estimado 2020	Recaudo 2021 (p)	Stock 2020
1 Agencia de Desarrollo Rural	4.306	2.494	1.592
2 Agencia Logística de las Fuerzas Militares	609.309	664.767	
3 Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV -	162.604	163.436	
4 Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH -	296.928	167.729	1.125.819
5 Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas			65
6 Agencia Nacional de Infraestructura	262.400	284.167	1.146
7 Agencia Nacional de Minería - ANM	60.598	38.725	82.517
8 Agencia Nacional del Espectro - ANE	26.001	27.414	
9 Archivo General de la Nación	6.800	7.000	852
10 Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP	7.111	7.063	3.499
11 Autoridad Nacional de Tierras	5.591	3.616	1.631
12 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	245.922	263.085	82.931
13 Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	298.622	306.625	27.018
14 Club Militar de Oficiales	53.742	49.037	8.168
15 Comisión Nacional del Servicio Civil	110.061	119.170	70.527
16 Computadores para Educar - CPE	33.424	103.727	27.207
17 Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	3.990	5.500	3.971
18 Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	326.552	329.677	141.443
19 Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	8.619	7.133	5.905
20 Fonam - Gestión General	105.953	102.985	142.438
21 Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	21.347	20.933	7.998
22 Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	89.920	42.602	
23 Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.830.193	1.436.136	904.784
24 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	108.972	123.347	21.002
25 Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	2.794	2.936	7.203
26 Fondo Rotatorio de la Registraduría	80.733	94.256	31.215
27 Fondo Rotatorio del Dane	41.869	83.625	3.093
28 Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	185.328	204.861	
29 Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	13.770	15.769	6.047
30 Fonpolicia - Gestión General	264.751	272.693	49.411
31 Hospital Militar	408.350	444.090	68.610
32 Instituto Caro y Cuervo	1.179	1.615	467
33 Instituto Casas Fiscales del Ejército	37.254	39.649	4.339
34 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	79.496	78.007	17.525
35 Instituto Colombiano de Antropología e Historia	2.478	5.041	1.879
36 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.531.697	2.553.921	981.385
37 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM	3.989	8.301	620
38 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	27.616	28.602	14.068
39 Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	62.029	55.295	13.801
40 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	271	135	342
41 Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	1.915	2.001	1.266
42 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	11.915	12.934	1.984

Cuadro 7.4. (Continuación) Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional

Millones de pesos

Entidad	Recaudo estimado 2020	Recaudo 2021 (p)	Stock 2020
43 Instituto Nacional de Metrología - INM	1.505	1.522	201
44 Instituto Nacional de Salud (INS)	6.184	6.375	5.171
45 Instituto Nacional de Vías	1.091.770	1.509.818	54.589
46 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	203.771	206.417	30.222
47 Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	687	498	123
48 Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	602	1.253	30
49 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	102.000	114.866	
50 Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	7.801	11.492	7.694
51 Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	2.274	2.042	1.621
52 Servicio Geológico Colombiano	11.499	11.840	22.017
53 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1.333.324	1.705.768	300.549
54 Superintendencia de Industria y Comercio	230.999	246.039	1.237.119
55 Superintendencia de la Economía Solidaria	43.055	40.089	37.985
56 Superintendencia de Notariado y Registro	299.589	361.911	192.986
57 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	620.248	725.727	
58 Superintendencia de Sociedades	120.035	141.580	93.174
59 Superintendencia de Transporte	43.805	53.413	6.000
60 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	26.597	27.322	26.246
61 Superintendencia Financiera de Colombia	269.042	272.886	14.926
62 Superintendencia Nacional de Salud	168.769	167.908	191.704
63 Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.			272
64 Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	921.730	1.444.908	2.089
65 Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	4.240	5.770	1.700
66 Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	17.409	17.470	38.503
67 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	19.142	22.442	
68 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	12.038	12.459	1.423
69 Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	36.087	37.168	554
Total	14.030.599	15.329.082	6.130.667

P: Proyectado.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Se puede observar que fondos especiales, contribuciones parafiscales y establecimientos públicos cuentan con un portafolio de recursos considerable, producto de la acumulación de caja en vigencias fiscales sucesivas. Esta situación se ha venido corrigiendo en la programación presupuestal con objeto de fortalecer el principio de unidad de caja incorporando la totalidad de los recursos en cada vigencia fiscal, en aras de una mayor transparencia y unos mejores resultados presupuestales.

El Gobierno Nacional considera que es oportuno evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes que autorizaron la creación de establecimientos públicos del orden nacional y fondos especiales con personería jurídica. Esta evaluación debe enmarcarse en la discusión sobre la estructura esperada del Estado, ya que la existencia de los fondos especiales y de los establecimientos públicos está ligada a la organización administrativa del Gobierno y, en especial, relacionada con los procesos de descentralización administrativa. A pesar de que la existencia de estos organismos introduce rigideces en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de servicios públicos.

8 Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2019

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2019. Se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002.

Artículo 87. Transparencia Fiscal. Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropriaciones un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto.

Este texto también hace parte del MFMP 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

Artículo 1°. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal¹⁰³, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

(...);

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

(...).”

8.1 Gasto tributario en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2019

El costo fiscal de los gastos tributarios correspondientes a los tratamientos preferenciales en la estructura del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM ascendió a \$75.332 mil millones (mm) en el año gravable 2019. Esto representa un crecimiento de 15,5% frente al año anterior. En términos de Producto Interno Bruto (PIB), el costo fiscal equivale a 7,1%, incrementándose en 0,5pp frente a lo registrado en el año gravable 2018.

Los gastos tributarios constituyen aquellas deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria, que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores recursos para el Estado. La medición de los efectos de los gastos tributarios en materia fiscal es necesaria para brindar información cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales, los cuales permiten un análisis objetivo en relación con los propósitos para los cuales fueron otorgados. En este sentido, la rendición de cuentas resulta un proceso más productivo y

¹⁰³ Mediante el Decreto Legislativo 773 de 2020, se modificó la fecha de presentación del marco fiscal de mediano plazo para la vigencia fiscal 2020 para antes del 30 de junio.

enriquecedor entre el Gobierno y los ciudadanos cuando, de parte del primero, se muestran los resultados de las políticas implementadas y por parte de los segundos, se cuenta con la información necesaria para evaluar en prospectiva la toma de decisiones en materia de política tributaria, generándose confianza en las instituciones.

Ante la emergencia económica y social, en especial considerando los efectos generados para los declarantes del impuesto de renta, el Gobierno Nacional tomó la decisión de postergar la presentación de las declaraciones de renta por el año gravable 2019 de las personas jurídicas. En este sentido, y dado que esta información es crucial para la realización de la cuantificación de los diferentes gastos tributarios otorgados en la legislación tributaria del impuesto sobre la renta, una vez se lleve a cabo la presentación de las declaraciones de renta se dará alcance a este informe, incorporando la medición del uso de los beneficios en renta (deducciones, rentas exentas y descuentos tributarios) y su respectivo costo fiscal.

8.1.1 Cuantificación de los beneficios tributarios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El costo fiscal de los tratamientos preferenciales del IVA, empleando como punto de referencia la tarifa general del 19%, para los años gravables 2018 y 2019 ascendió a 6,8% del PIB y 7,1% del PIB, respectivamente¹⁰⁴ (Cuadro 8.1). Las exclusiones de bienes y servicios del IVA corresponden al 82% del total del gasto fiscal, mientras los bienes y servicios exentos representan el 13% y los bienes y servicios con tarifa diferencial el 4%.

Cuadro 8.1. Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019*

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Porcentaje del PIB	Valor por punto de tarifa
Año gravable 2018			
Bienes y servicios excluidos	55.340	5,6	2.913
Bienes exentos	9.265	0,9	488
Bienes y servicios al 5%	2.649	0,3	189
Total	67.254	6,8	
Año gravable 2019			
Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general	Porcentaje del PIB	Valor por punto de tarifa
Bienes y servicios excluidos	61.285	5,8	3.226
Bienes exentos	10.181	1,0	536
Bienes y servicios al 5%	3.474	0,3	248
Total	74.939	7,1	

Fuente: UAE - DIAN* Incluye el efecto del costo fiscal asociado en IVA por las ventas del Territorio Aduanero Nacional - TAN a los usuarios de zonas francas y/o entre éstos.

¹⁰⁴ El impacto fiscal por las modificaciones en el Impuesto sobre las ventas (IVA) se calcula a partir del "Modelo del IVA" desarrollado por la DIAN, el cual permite hacer una comparación entre el recaudo tributario efectivamente aportado por los contribuyentes y la estimación del recaudo potencial en ausencia de estas medidas. El recaudo potencial se estima a partir de la estructura de la economía y de las definiciones legales en materia de base gravable y tarifas, dentro del marco normativo vigente, para cuantificar la base imponible del IVA de cuentas nacionales.

Para estimar el IVA potencial, los cálculos se efectúan en forma marginal, llevando a la tarifa general cada uno de los 66 grupos de productos (a dos dígitos) conformados de acuerdo a la Clasificación Central de Producto adaptada para Colombia (CPC 2.0 A.C.) en las Tablas de Oferta – Utilización (COU) de Cuentas Nacionales, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

8.1.2 Bienes y servicios excluidos

El gasto fiscal por exclusiones¹⁰⁵ del IVA ascendió a alrededor de \$61 billones aproximadamente \$3,2 billones por punto de tarifa) para el año 2019. Este gasto se concentra principalmente en cuatro categorías que representan el 51,2% de la estimación: servicios inmobiliarios, servicios de administración pública y otros, servicios prestados a la comunidad, servicios para el cuidado de la salud humana y servicios sociales y servicios de educación. En el caso de la educación y la salud corresponden a bienes y servicios con externalidades positivas. En los otros casos corresponden a bienes y servicios no transables o en que los agentes no serían responsables de IVA (Ver detalle en Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2. Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2018	2019
72	Servicios inmobiliarios	8.866	9.432
91	Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general; servicios de seguridad social obligatoria	8.514	9.364
93	Servicios para el cuidado de la salud humana y servicios sociales	5.771	6.372
92	Servicios de educación	5.613	6.221
1	Productos de la agricultura y la horticultura	4.914	6.026
71	Servicios financieros y servicios conexos	3.484	3.861
86	Servicios de apoyo a la agricultura, la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y los servicios públicos	2.555	3.039
64 + 65 + 66	Servicios de transporte de pasajeros; servicios de transporte de carga; servicios de alquiler de vehículos de transporte con operario	2.179	2.548
53	Construcciones	2.122	2.081
35	Otros productos químicos; fibras artificiales (o fibras industriales hechas por el hombre)	1.733	1.838
96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	1.395	1.511
69	Servicios de distribución de electricidad, gas y agua (por cuenta propia)	1.047	1.178
17	Electricidad, gas de ciudad, vapor y agua caliente	922	1.105
97	Otros servicios personales	866	936
98	Servicios domésticos	723	781
94	Servicios de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos y otros servicios de saneamiento ambiental	705	780
23	Productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón; otros productos alimenticios	589	664
67	Servicios de apoyo al transporte	514	583

¹⁰⁵ El Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos del IVA y, en el artículo 476, los servicios excluidos del mismo.

Cuadro 8.2. (Continuación) Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2018	2019
12 + 13	Petróleo crudo y gas natural; minerales y concentrados de uranio y torio	487	539
34	Químicos básicos	451	455
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	389	409
95	Servicios de asociaciones	236	254
73	Servicios de arrendamiento o alquiler	191	207
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	197	206
32	Pasta o pulpa, papel y productos de papel; impresos y artículos relacionados	153	168
84	Servicios de telecomunicaciones, transmisión y suministro de información	154	166
68	Servicios postales y de mensajería	142	162
33	Productos de hornos de coque; productos de refinación de petróleo y combustible nuclear	155	114
24	Bebidas	113	113
81	Servicios de investigación y desarrollo	86	94
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	39	44
44	Maquinaria para usos especiales	29	30
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	27	29
26	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	16	15
21	Carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas	13	15
11	Carbón de hulla, lignito y turba	17	14
16	Otros minerales	11	12
18	Agua natural	10	11
36	Productos de caucho y plástico	9	10
43	Maquinaria para uso general	8	9
38	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	8	9
4	Pescado y otros productos de la pesca	6	7
49	Equipo de transporte	3	3
83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	1	1
3	Productos de la silvicultura y de la explotación forestal	-	-
14	Minerales metálicos	-	-
15	Piedra, arena y arcilla	-	-
22	Productos lácteos y ovoproductos	-	-
25	Productos de tabaco	-	-
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	-	-
28	Tejido de punto o ganchillo; prendas de vestir	-	-
29	Cuero y productos de cuero; calzado	-	-
31	Productos de madera, corcho, cestería y espartería	-	-

Cuadro 8.2. Continuación Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2018 y 2019

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2018	2019
39	Desperdicios; desechos y residuos	-	-
41	Metales básicos	-	-
42	Productos metálicos elaborados (excepto maquinaria y equipo)	-	-
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	-	-
54	Servicios de construcción	-	-
63	Alojamiento; servicios de suministros de comidas y bebidas	-	-
82	Servicios jurídicos y contables	-	-
85	Servicios de soporte	-	-
87	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación (excepto servicios de construcción)	-	-
88	Servicios de fabricación de insumos físicos que son propiedad de otros	-	-
89	Servicios de edición, impresión y reproducción; servicios de recuperación de materiales y otros servicios de fabricación	-	-
61 + 62	Servicios de comercio (venta al por mayor y venta al por menor)	-	-
2	Animales vivos y productos animales (excepto la carne)	(122)	(129)
Total		55.340	61.285

Fuente: UAE-DIAN, cálculos: Coordinación de Estudios Económicos SGO

El costo fiscal asociado a las exclusiones de IVA en 2019 presentó un aumento de 0,2pp del PIB en comparación con 2018 y de 0,3pp frente al promedio 2011-2019, que se ubicó en 5,5% del PIB. En el Cuadro 8.3 se presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para los años gravables 2017, 2018 y 2019.

Cuadro 8.3. Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos. Años gravables 2011 – 2019*

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante	Porcentaje del PIB
2011	1.867	29.866	4,8
2012	2.133	34.124	5,1
2013	2.432	38.910	5,5
2014	2.609	41.748	5,5
2015	2.971	47.532	5,9
2016	3.158	50.522	5,8
2017	2.607	49.537	5,4
2018	2.913	55.340	5,6
2019	3.226	61.285	5,8

Fuente: UAE-DIAN, cálculos: Coordinación de Estudios Económicos SGO

8.1.3 Bienes y servicios exentos

El gasto fiscal por bienes y servicios exentos¹⁰⁶ del IVA ascendió a alrededor de \$8,3 billones de pesos para el año 2019 (Ver Cuadro 8.4). Dentro de este grupo, se destaca el Biodiesel mezclado, con un impacto fiscal del orden de \$1,8 billones en el año 2019, representando el 22% del total del efecto. El costo fiscal asociado a los demás bienes exentos se concentra en carnes de aves, carne de ganado bovino y carne de ganado porcino con el 42,7% del total del costo.

Cuadro 8.4. Costo fiscal de no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 19%. Años gravables 2018 y 2019

Miles de millones de pesos

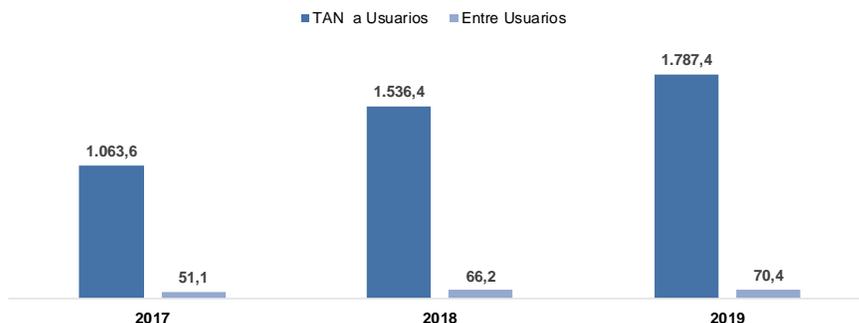
Productos / servicios	2018	2019
1.Productos		
1.1. Leche, carnes, huevos	5.433	5.942
Arroz para consumo humano	n.a.	24
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	33	35
Leche sin elaborar	184	199
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	573	619
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	578	645
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	8	9
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	1.129	1.237
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	702	768
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca, refrigerada o congelada	10	11
Despojos comestibles de especies bovina, porcina y otros, frescos, refrigerados.	117	129
Carnes y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados	1.417	1.551
Leche líquida procesada, crema (nata) de leche, fresca y suero	465	489
Leche y crema (nata) en estado sólido; leche y nata, concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, en estado diferente al sólido	170	179
Queso fresco	46	48
1.2. Libros y revistas	267	287
Libros impresos (textos educativos, diccionarios, enciclopedias, atlas, directorios, científicos y técnicos, animados y para colorear, etc.)	158	169
Diarios, revistas y publicaciones periódicas	52	56
Cuadernos de tipo escolar	57	61
1.3. Otros bienes	1.741	1.855
Biodiesel mezclado y biodiesel b100	1.721	1.834
Alcohol carburante	0,1	0,1
Armas y municiones y sus partes y piezas	21	21
2.1.Servicios		
Servicios de conexión y acceso a Internet estratos 1 y 2	221	239
Total	7.663	8.323

n.a.: No aplica. Fuente: UAE-DIAN.

En tanto, el costo fiscal correspondiente al tratamiento de bienes exentos en zonas francas en el año gravable 2019 fue de \$1.858mm (Gráfico 8.1). Esto corresponde a la calidad de bienes exentos de las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional (TAN) a usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios. Frente al año 2018, el costo fiscal presentó un incremento del orden de 15%.

¹⁰⁶ En Colombia la categoría de exentos se aplica a las exportaciones, donaciones y a algunos bienes y servicios específicos establecidos en los artículos 477 y 481 del Estatuto Tributario

Gráfico 8.1. Costo fiscal estimado IVA zonas francas
 Miles de millones de pesos



Fuente: UAE-DIAN.

En suma, el costo fiscal asociado a los bienes exentos de IVA en 2019 presentó un aumento de 0,1pp del PIB en comparación con 2018. Este incremento se explica parcialmente porque, de acuerdo con la Ley 1955 de 2019, el arroz para consumo humano entró en los bienes exentos de IVA. En promedio entre 2011-2019 el gasto fiscal de los bienes excluidos de IVA se ubicó en 0,6% del PIB. En el Cuadro 8.5 se presenta el histórico de la medición del costo fiscal asociado a no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para los años gravables 2017, 2018 y 2019.

Cuadro 8.5. Costo fiscal por la existencia de bienes exentos. Años gravables 2011-2019*
 Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante	Porcentaje del PIB
2011	141	2.262	0,4
2012	167	2.666	0,4
2013	209	3.347	0,5
2014	217	3.466	0,5
2015	220	3.527	0,4
2016	302	4.824	0,6
2017	453	8.598	0,9
2018	488	9.265	0,9
2019	536	10.181	0,1

*Incluye los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016. En los años 2016 a 2019 incluye el efecto del costo fiscal asociado en IVA por las ventas del Territorio Aduanero Nacional a los usuarios de zonas francas y/o entre estos.

Fuente: UAE-DIAN.

8.1.4 Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

El gasto tributario de pasar a la tarifa general (19%) los bienes y servicios que están gravados al 5% en el año gravable 2019 representaría ingresos tributarios adicionales cercanos a \$3,47billones, que equivalen a \$248mm por un punto de tarifa. Puntualmente, eso debe a que, de acuerdo con la Ley 1955 de 2019, la gasolina y el ACPM se gravan con tarifa de IVA de 5%, que representa un costo fiscal de \$872mm en el año gravable 2019. Por otra parte, el costo fiscal de los demás bienes de este grupo se concentra en las categorías de preparaciones utilizadas en la alimentación para animales, aguardiente y ron, planes de medicina prepagada y otros, las cuales representan el 33,3% del total del costo fiscal en el año gravable 2019 cómo lo muestra el Cuadro 8.6.

Cuadro 8.6. Impacto fiscal de no gravar a la tarifa general de 19%, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años gravables 2018 y 2019

Miles de millones de pesos

Producto	2018	2019
1. Servicios a la tarifa de 5%	390	430
Salud prepagada	378	417
Seguros agrarios	11	12
Almacenamiento de productos agrícolas	1	1
2. Bienes a la tarifa de 5%	2.260	3.044
Gasolina y ACPM	n.a.	872
Preparaciones utilizadas en la alimentación de animales	458	509
Aguardiente y ron	226	230
Chocolate de mesa	176	194
Azúcar	168	182
Extractos esencias, concentrados y preparaciones de café (café liofilizado, café instantáneo); sucedáneos del café que contengan café	134	153
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	128	144
Pastas alimenticias sin cocer, rellenas que contengan huevo y las demás	105	118
Café descafeinado sin tostar; café tostado, incluso molido, descafeinado o no	97	111
Whisky, brandy, vodka y sus concentrados, mistelas y cremas y otras bebidas	91	92
Toallas y compresas higiénicas	68	74
Vinos y sidra, peradas, aguamiel y otras bebidas fermentadas	49	50
Palas, azadas, picos, rastrillos, cuchillas y otros.	32	37
Borra de algodón; tortas y demás residuos de la extracción de grasas o aceites vegetales; harina y polvo de semillas o de frutos oleaginosos.	35	34
Motores para vehículos eléctricos	32	34
Maíz	27	33
Vehículos automóbiles eléctricos para transporte de personas	27	29
Otras semillas y frutos oleaginosos n.c.p. (soja (soya), maní, algodón, linaza, mostaza, colza, ajonjolí, girasol, aceitunas, cocos, etc.)	22	26
Productos de panadería a base de sagú, yuca y achira	21	24
Troncos de madera (troncos de coníferas y de especies no coníferas) y demás maderas en bruto	19	22
Aceites vegetales crudos	21	22
Trigo en grano	14	17
Maquinaria agrícola	10	11
Nuez y fruto de palma	6	7
Compresores para gas vehicular y sus partes	5	5
Salchichón, butifarra y mortadela	4	5
Motocicletas eléctricas y Bicicletas hasta 50 UVT	3	3
Harina, polvo y gránulos de carne o despojos, no comestibles	2	3
Recipientes de fundición, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado.	2	2
Vehículos eléctricos de pasajeros para transporte público	1	1
Mieles y melazas	1	1
Sorgo, centeno, avena, mijo y otros cereales n.c.p.	-	-
Algodón desmotado	-	-
Barcazas y remolcadores	-	-
Bienes inmuebles mayores a 26.800 UVT	273	n.a.
Total	2.649	3.474

n.a.: No aplica

*: Durante el año gravable 2019, los bienes inmuebles con valores mayores a 26.800 UVT se encontraban gravados con el Impuesto al consumo, luego no fueron tenidos en cuenta en el presente análisis. Fuente: DIAN

En comparación con el 2018, el costo fiscal asociado a las tarifas diferenciales de IVA en 2019 se mantuvo en el mismo nivel en términos del PIB. El Cuadro 8.7 presenta el histórico de la medición del costo fiscal derivado

de la existencia de bienes y servicios gravados a tarifas diferenciales en IVA, obtenido a partir del ejercicio de gravarlos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para los años gravables 2017, 2018 y 2019.

Cuadro 8.7. Costo fiscal por la existencia de tarifas diferenciales en IVA respecto a la tarifa general. Años gravables 2011 – 2019

Miles de millones de pesos

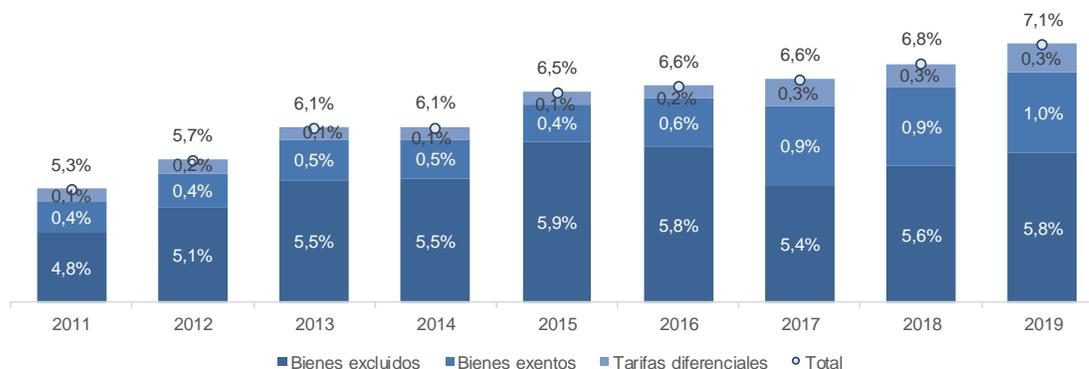
Año gravable	Efecto total resultante	Porcentaje del PIB
2011	884	0,1
2012	1.099	0,2
2013	1.018	0,1
2014	1.106	0,1
2015	1.133	0,1
2016	1.339	0,2
2017	2.992	0,3
2018	2.649	0,3
2019	3.474	0,3

Fuente: UAE-DIAN

En suma, se presenta la composición del efecto agregado de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA otorgadas a bienes y servicios durante los años 2011 a 2019. En términos comparativos, para el año 2011 los gastos tributarios representaron el 5,3% del PIB, mientras para el año 2019 el 7,1% del PIB, tendencia creciente que obedece al incremento de los bienes y servicios que el legislador ha liberado total o parcialmente del gravamen de IVA durante el periodo 2011 a 2019. Adicionalmente, el incremento de los gastos también responde a la inclusión a partir del año gravable 2016 del costo fiscal asociado a las ventas del territorio aduanero nacional a los usuarios de zonas francas y/o entre éstos (Gráfico 8.2).

Gráfico 8.2. Impacto fiscal total resultante de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA. Años gravables 2011-2019*

Porcentaje del PIB



Los valores de los años 2011 a 2016 se calcularon con matrices en base 2005; mientras que los correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019 se encuentran estimados con matrices en base 2015. En los años 2016 a 2019 incluye el efecto del costo fiscal asociado en IVA por las ventas del Territorio Aduanero Nacional a los usuarios de zonas francas y/o entre éstos,

Fuente: UAE-DIAN

8.2 Gastos tributarios en el Impuesto Nacional al Carbono. Año gravable 2017-2019

Con el objetivo de desincentivar el uso de combustibles fósiles, y atender los compromisos adquiridos con el Acuerdo de París¹⁰⁷, la Ley 1819 de 2016 creó el impuesto nacional al carbono. Este gravamen recae sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos (siempre que sean usados para combustión).

Dentro de la estructura total de los impuestos administrados por la DIAN, los recursos provenientes del impuesto al carbono son relativamente pequeños. De hecho, entre 2017 y 2019, el recaudo por este concepto tuvo una participación promedio de apenas el 0,3% de los ingresos totales y, como porcentaje del PIB, representó solamente el 0,04%.

Existen cinco categorías que corresponden a gastos tributarios¹⁰⁸ de este impuesto. En efecto, en la sección de no gravados del formulario se presentan los siguientes beneficios: 1) la gasolina vendida, retirada o importada en Guainía, Vaupés y Amazonas, 2) el ACPM vendido, retirado o importado en Guainía, Vaupés y Amazonas, 3) los combustibles fósiles certificados como carbono neutro (entendido como la neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al uso del combustible), 4) el diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de buques, naves y aeronaves en tráfico internacional, y 5) los combustibles fósiles destinados a la exportación.

Los cálculos indican que el costo de los beneficios tributarios en el impuesto al carbono en 2019 fue de \$165mm (0,02% del PIB)¹⁰⁹. Por tipo de beneficio, los combustibles fósiles certificados como carbono neutro representaron el mayor costo, con una participación de 48,5%, seguido del diésel marino y combustibles para reaprovisionamiento de buques (45,0%) y los combustibles fósiles para exportación (5,8%) (Gráfico 8.3).

Frente a 2018, el costo de los beneficios tributarios se contrajo en 39,7% y en 0,01pp del PIB. Esta disminución se explicó, principalmente, por la contracción en las cantidades reportadas como combustibles fósiles para exportación (93,1%) y del diésel marino y combustibles para reaprovisionamiento de buques (46,5%), las cuales contrarrestaron el aumento de los combustibles fósiles certificados como carbono neutro (301,2%).

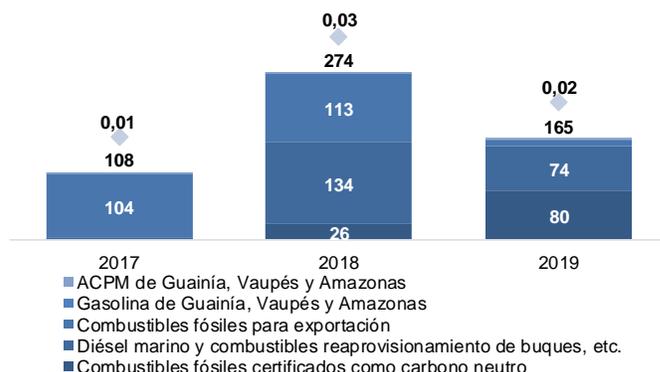
¹⁰⁷ El 12 de diciembre de 2015, 195 Estados nacionales más la Unión Europea, reunidos en la capital de Francia en la 21ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobaron el Acuerdo de París. El documento propone una respuesta de carácter universal al cambio climático, al incluir de forma conjunta a las naciones desarrolladas, las emergentes y las que se encuentran en vías de desarrollo.

Su objetivo a largo plazo, conseguir que el incremento medio de la temperatura no sobrepase el umbral de los 1,5°-2°C. Tal y como lo expresaron los líderes del grupo de los siete países más desarrollados (G-7) en su reunión de junio de 2015 en Baviera (Alemania), se debe poner fin a la era de los combustibles fósiles que comenzó con la Revolución Industrial. En consecuencia, es preciso promover una retirada progresiva y ordenada de los combustibles fósiles del mix energético mundial. Los compromisos nacionales de mitigación de emisiones (INDC, por sus siglas en inglés) son la base sustancial del Acuerdo de París.

¹⁰⁸ Conforme a la información contenida en las declaraciones del impuesto (formulario 435) para los años gravables entre 2017 y 2019

¹⁰⁹ Para determinar el costo fiscal de los beneficios tributarios, se multiplica las cantidades reportadas por los contribuyentes por su respectiva tarifa. En el caso de los dos primeros beneficios, se multiplica las cantidades declaradas por su correspondiente tarifa de gasolina y ACPM, respectivamente. Para el tercer y quinto componente, las tarifas de los cinco combustibles fósiles contemplados en la ley se ponderan por la participación de las cantidades registradas en la sección de gravados para cada año. Finalmente, en el cuarto caso se emplea la tarifa del ACPM.

Gráfico 8.3. Costo fiscal de los beneficios tributarios en el Impuesto Nacional al Carbono, por concepto
 Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-UAE-DIAN

8.3 Gastos tributarios en el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM. Año gravable 2017-2019

El Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM fue creado por la Ley 1607 de 2012, a partir de la necesidad de unificar en un solo impuesto los gravámenes que anteriormente recaían sobre los combustibles, la gasolina y el ACPM. Como resultado, este impuesto sustituyó el IVA a los combustibles y el impuesto global a la gasolina y al ACPM, consagrados en la Ley 223 de 1995 y en el Estatuto Tributario.

La Ley 1819 de 2016 redujo las tarifas establecidas en el impuesto a la gasolina y al ACPM (debido a que se volvió introducir el IVA a la tarifa general sobre estos combustibles), lo que implicó que a partir de 2017 la participación del recaudo de este impuesto disminuyera. En efecto, entre 2013 y 2016 este gravamen representaba en promedio el 2,7% de los recursos tributarios totales (0,4% del PIB), y entre 2017 y 2019, su ponderación disminuyó a 1,1% (0,2% del PIB).

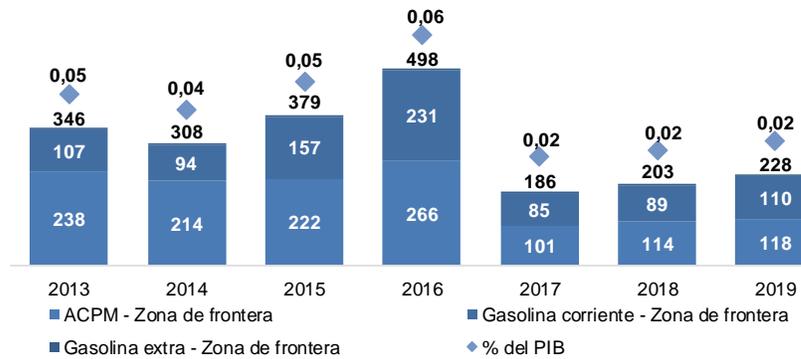
Dentro de la ley, se reconocieron una serie de exenciones para el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM. Particularmente, se estableció que el alcohol carburante, con destino a la mezcla con gasolina para vehículos automotores, y el biocombustible de origen vegetal o animal de producción nacional, con destino a la mezcla con ACPM para uso de motores diésel, no están sujetos a este impuesto. Por otra parte, los combustibles vendidos o importados en zonas de frontera quedan exentos del impuesto nacional a la gasolina. Finalmente, al igual que en el impuesto nacional al carbono, la venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional son considerados como una exportación y, por lo tanto, no son objeto de cobro del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM.

Antes de la promulgación de la Ley 1819 de 2016, el costo fiscal promedio de las zonas de frontera representó entre 2013 y 2016 el 0,05% del PIB y entre 2017 y 2019, se mantuvo estable en 0,02% (Gráfico 8.4)¹¹⁰. Como porcentaje del recaudo por este impuesto, el gasto tributario representaba entre 2013 y 2016 aproximadamente el 11,8% del total de los recursos recaudados por la UAE-DIAN por este gravamen, y entre 2017 y 2019 esta cifra se situó en 13,0%.

¹¹⁰ Al igual que en el caso del impuesto nacional al carbono, el costo fiscal de los beneficios tributarios se calcula como el producto obtenido entre los galones de gasolina y ACPM no gravados por un beneficio tributario y su correspondiente tarifa. La estimación de estos cálculos se realiza con base en las declaraciones (formulario 430) desde el año gravable 2013 hasta 2019, las cuales permiten cuantificar únicamente el costo fiscal de los beneficios tributarios de las zonas de frontera.

Gráfico 8.4. Costo fiscal de los beneficios tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto

Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB



Fuente: DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

9 Atención a la población víctima del conflicto armado interno en el PGN 2021

9.1 Introducción

En cumplimiento del artículo 175 de la Ley 1448 de 2011, que ordena al Gobierno Nacional determinar anualmente la destinación, los mecanismos de transferencia, la ejecución y los montos de los recursos para implementar la política de víctimas, así como incluir las entidades contempladas para ejecutar las medidas de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima, este apartado presenta, las asignaciones presupuestales destinadas por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral Víctimas (SNARIV) del conflicto armado interno para la vigencia 2021.

La información presupuestal presentada corresponde a la reportada por las entidades nacionales que atienden a la población víctima del conflicto armado, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en cuanto a funcionamiento, y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en lo que corresponde a inversión¹¹¹.

Este capítulo evidencia el compromiso del Gobierno Nacional de velar porque en los presupuestos de las entidades encargadas de la ejecución de las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, se incluyan de manera prioritaria los rubros para implementarlas eficientemente dentro del espacio fiscal asignado.

Durante el periodo 2002-2021, se han asignado cerca de \$171,2 billones¹¹² en los programas y proyectos que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado. En particular, desde 2012, año de inicio de implementación de la Ley 1448 de 2011, se han asignado \$137,6 billones del Presupuesto General de la Nación (PGN), recursos significativos que se han focalizado para apoyar la garantía los derechos de la Población Víctima. Estos recursos pasaron de representar el 1% del PIB en 2012 al 1,4% en 2021, lo que evidencia la tendencia creciente a fortalecer los recursos a través del tiempo. (Gráfico 9.1)

Ahora bien, para la vigencia fiscal 2021, se proyectan gastos asociados a la política de víctimas a través de 82 proyectos de inversión, los cuales estarán a cargo de 29 entidades del orden nacional, además de las entidades de orden territorial, que ejecutan los recursos del régimen subsidiado de salud y de educación pública, y las entidades de orden nacional, que priorizan recursos de funcionamiento para atender las competencias que la Ley 1448 de 2011 les ordena.

Es de destacar que, después de una revisión y análisis del gasto realizada por el DNP, se han priorizado recursos adicionales en inversión para la reparación de las víctimas, de manera especial para la indemnización administrativa, lo que ha llevado a que el presupuesto de inversión de la Unidad para las Víctimas

¹¹¹ El artículo 2° del Decreto 1832 de 2012 establece como funciones del Departamento Nacional de Planeación:

Inciso 9 "Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país."

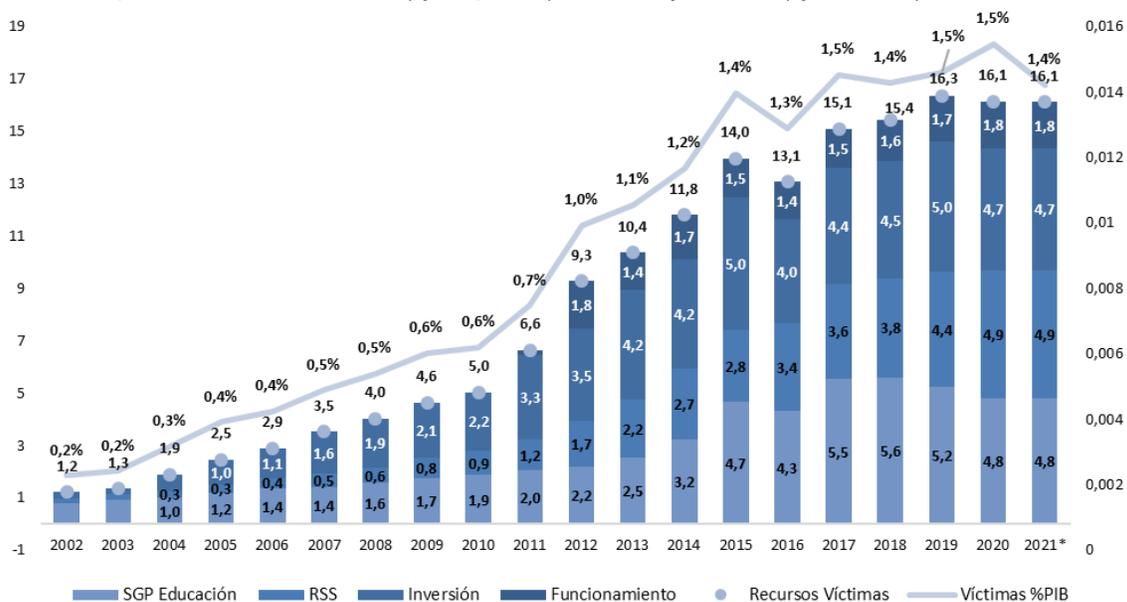
Inciso 12 "Priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos."

¹¹² Estas estimaciones se hacen a precios constantes de 2020. El índice de precios al consumidor IPC 2002-2018 es el reportado por el Departamento Nacional de Estadística DANE y la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2019.

se incrementa en un 3% nominal frente a 2020. En consecuencia, para 2021 se cuentan con \$480 mil millones para el pago de las indemnizaciones por inversión, es decir un crecimiento del 8%¹¹³ nominal frente a la actual vigencia. La priorización corresponde a la focalización de la política pública de víctimas que busca acelerar los resultados de la medida de reparación con énfasis en la indemnización administrativa. Lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en la estrategia 4 de la línea C del “Pacto por la construcción de paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas” del PND 2018-2022.

Gráfico 9.1. Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2021*

Billones de pesos constantes de 2021 (eje izquierdo) - Porcentaje del PIB (eje derecho)



Fuente: MHCP- DNP, según la información reportada por las entidades ejecutora

*Presupuesto ejecutado 2002-2019, Presupuesto apropiación vigente 2020 y presupuesto proyectado 2021. Datos actualizados a junio de 2020.

Nota 1: Los datos de inversión de la vigencia 2017 - 2020 excluyen régimen subsidiado en salud y la cuenta ECAT FOSYGA que a partir de dicha vigencia se computan en gastos de funcionamiento

Históricamente, las entidades territoriales han cumplido un papel fundamental para atender a la población víctima a través del Sistema General de Participaciones (SGP). En cumplimiento de la Ley de Víctimas, estas se encargan de ejecutar los recursos del SGP para ofrecer servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico a esta población. En los sectores de educación y salud se estima que se han focalizado recursos por \$77,2 billones entre 2012 y 2021 a través de este sistema, lo cual representa el 56,1% del total de los recursos dirigidos a la política de víctimas en el mismo periodo¹¹⁴. Los \$60,4 billones restantes de este periodo (43,9%), se han financiado a través de los presupuestos de las entidades orden nacional que hacen parte del PGN, en gastos de inversión y funcionamiento.

¹¹³ Variación calculada de acuerdo con los registros del trazador de víctimas para el derecho de indemnizaciones en el proyecto de Reparación Individual y Colectiva de la Unidad para las Víctimas. Registro vigente a julio de 2020.

¹¹⁴ El artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) ordena que “Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (...) con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico”.

Por otra parte, la perspectiva macroeconómica para la vigencia 2021 plantea desafíos de cara a la situación actual del país, con una economía mundial que enfrenta el choque macroeconómico más grande y generalizado de las últimas décadas a causa de la pandemia del COVID-19. El Gobierno colombiano no es ajeno a esta situación y ha enmarcado su estrategia de gasto considerando diferentes horizontes de tiempo, que tienen en cuenta los impactos sobre los ingresos fiscales por causa de la disminución en la actividad económica y del gasto público en relación con los efectos de la pandemia y el fortalecimiento del sistema de salud. En este contexto, el Gobierno Nacional se encuentra realizando esfuerzos por priorizar los recursos destinados a la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Este gasto se encuentra dentro de la estrategia de ajuste del gasto como un rubro que debe ser prioritario.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presupuesto asignado a la política de víctimas para el año 2021 asciende a \$16,1 billones, lo cual representa un incremento nominal del 2,8% respecto a la vigencia 2020 y disminuye ligeramente a precios constantes de 2021 en -0,1%. Sin embargo, el Gobierno Nacional reafirma el compromiso de la atención de la política de víctimas.

En el siguiente punto, se presenta en detalle el monto programado de recursos para la vigencia 2021, se compara con las asignaciones de la vigencia anterior y se muestra la composición del presupuesto por entidad, componentes y derechos de la política para la asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno¹¹⁵. Asimismo, se presenta el avance en la programación financiera de la política de víctimas 2012-2021 (CONPES 3712 de 2011) y se compara con las asignaciones programadas y ejecutadas entre 2012 y 2021 a precios constantes de 2011, precios bajo los cuales fueron programados los recursos en el Plan de Financiación de la Ley 1448 de 2011.

9.2 Presupuesto 2021

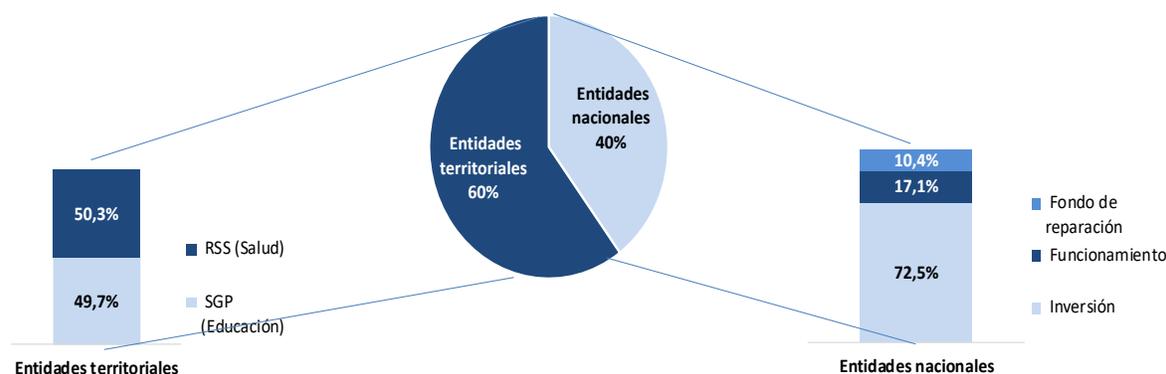
El presupuesto asignado en 2021 para adelantar la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno asciende a \$16,1 billones. De este total, \$9,7 billones (60%) se apropian a través del SGP para ser ejecutados directamente por las entidades territoriales y brindar a la población víctima acceso a educación básica, primaria y secundaria y al Régimen Subsidiado de Salud¹¹⁶; \$4,7 billones (29%) corresponden a recursos para inversión del PGN; \$0,7 billones (4,2%) al Fondo de Reparación y los \$ 1,1 billones restantes (6,8%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, gastos por tributos, multas sanciones e intereses de mora y transferencias distintas al Fondo de Reparación) dentro de las entidades del orden nacional, destinados a la operación de los programas de víctimas.

¹¹⁵ Los componentes de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado a los que se refiere el párrafo son los propuestos en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

¹¹⁶ La estimación de los recursos que se programan para SGP en educación y en el Régimen Subsidiado de Salud busca ser consecuente con el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 que ordena que "Las entidades territoriales cumplirán las siguientes funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (... con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las reglas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico". A partir de 2015 los recursos del SGP para educación y del PGN dentro del Régimen Subsidiado de Salud se estiman tomando como referencia la población víctima inscrita en el Registro Único de Víctimas - RUV a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior y contemplan tasas de cobertura, grupos etarios y sexo. Para mayor información de la metodología de estimación referirse al "Informe Presupuestal de Política dirigida a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado 2014 – 2015" radicado el 2 de marzo de 2015 ante la Corte Constitucional.

Así las cosas, el PGN aportará para la vigencia 2021, la suma de \$6,4 billones entre gastos de inversión y gastos de funcionamiento de las entidades del orden nacional, lo cual representa el 40% de la asignación total para víctimas (Gráfico 9.2).

Gráfico 9.2. Recursos programados en 2021 por tipo de entidad y fuente
Porcentaje



Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2020

El presupuesto total para 2021 es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, así como con el plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 (CONPES 3712 de 2011) y su actualización de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012. Las variaciones del presupuesto destinado a la atención a víctimas se pueden evidenciar en el Cuadro 9.1.

Cuadro 9.1. Recursos de víctimas por fuente 2020-2021

Millones de pesos

Fuente	2020		2021		Variación Nominal 2020-2021	Variación Real 2020-2021	
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Participación Porcentual	Apropiación Vigente (\$ constantes 2021)	Participación Porcentual			
Inversión	4.525.224	28,9	4.660.981	28,9	2,8	(0,2)	
SGP Educación	4.676.157	29,8	4.816.441	29,8	3,0	-	
PNG dentro del RSS	4.732.520	30,2	4.874.496	30,2	3,0	-	
Funcionamiento	1.082.995	6,9	1.115.485	6,9	1.099.111	1,5	
Fondo de reparación	648.904	4,1	668.371	4,1	668.371	3,0	
Total general	15.665.800	100,0	16.135.774	100,0	16.111.825	100,0	2,8

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2020

Nota 1: La fuente "Fondo de reparación" hace parte del rubro de funcionamiento de la Unidad para las Víctimas. Con el fin de visibilizar dicha cuenta, se presenta de manera separada en este cuadro

9.2.1 Presupuesto 2021 por componentes y derechos de la Ley 1448 de 2011

La Ley 1448 de 2011 y los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 definen la ruta de asistencia, atención y reparación integral de las víctimas y la presentan por medidas, las cuales a su vez se dividen en componentes. El presupuesto de la vigencia 2021 se asigna de la siguiente forma en cada una de las medidas: Asistencia representa el 62,2%, con \$10 billones de pesos; Atención participa con el 6,5% (\$1 billón); y Reparación, con el 24% (\$3,89 billones). El restante 7,4% (\$1,2 billón) corresponde a medidas transversales como son el fortalecimiento institucional y la coordinación nación territorio. (Cuadro 9.2)

Cuadro 9.2. Recursos Víctimas por componente 2020-2021

Millones de pesos

	Medida y Componente de la ley 1448 de 2011	2020				2021		Variación Nominal 2020-2021	Variación Real 2020-2021
		Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Participación Porcentual	Apropiación Vigente (\$ constantes 2021)	Participación Porcentual	Apropiación Proyecto de Ley	Participación Porcentual		
Asistencia	Asistencia Judicial	44.296	0,5	45.625	0,5	44.912	0,4	1,4	(1,6)
	Identificación	15.052	0,2	15.504	0,2	15.745	0,2	4,6	1,6
	Salud	4.742.785	50,0	4.885.068	50,0	4.887.496	48,8	3,1	-
	SGP (Educación)	4.676.157	49,3	4.816.441	49,3	4.816.441	48,1	3,0	-
	Subsistencia mínima	-	-	-	-	257.392	2,6	-	-
	Total Asistencia	9.478.290	60,5	9.762.638	60,5	10.021.987	62,2	5,7	2,7
Atención	Asistencia	187.833	16,1	193.468	16,1	185.197	17,7	(1,4)	(4,3)
	Atención Humanitaria	852.786	73,1	878.370	73,1	803.554	77,0	(5,8)	(8,5)
	Retornos	126.398	10,8	130.190	10,8	50.100	4,8	(60,4)	(61,5)
	Transversal/Orientación y Comunicación	-	-	-	-	4.535	0,4	-	-
	Total Atención	1.167.017	7,4	1.202.028	7,4	1.043.387	6,5	(10,6)	(13,2)
Reparación	Educación Superior	914.193	24,0	941.619	24,0	927.073	24,0	1,4	(1,5)
	Garantías de no repetición	40.877	1,1	42.103	1,1	42.109	1,1	3,0	-
	Generación de Ingresos	294.052	7,7	302.874	7,7	359.977	9,3	22,4	18,9
	Indemnización	1.196.267	31,4	1.232.155	31,4	1.234.050	32,0	3,2	0,2
	Medidas de Satisfacción	33.095	0,9	34.088	0,9	33.319	0,9	0,7	(2,3)
	Reparaciones Colectivas	13.072	0,3	13.464	0,3	11.011	0,3	(15,8)	(18,2)
	Restitución de Tierras	317.359	8,3	326.880	8,3	325.325	8,4	2,5	(0,5)
	Vivienda	1.002.468	26,3	1.032.542	26,3	928.379	24,0	(7,4)	(10,1)
	Total Reparación	3.811.384	24,3	3.925.726	24,3	3.861.244	24,0	1,3	(1,6)
Otros	Coordinación Nación - Territorio	102.047	8,4	105.108	8,4	88.623	7,5	(13,2)	(15,7)
	Fortalecimiento Institucional	1.107.063	91,6	1.140.274	91,6	1.096.584	92,5	(0,9)	(3,8)
	Total Otros	1.209.109	7,7	1.245.382	7,7	1.185.207	7,4	(2,0)	(4,8)
	Total general	15.665.800	100,0	16.135.774	100,0	16.111.825	100,0	2,8	(0,1)

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2020

Nota 1: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto.

Nota 2: Desde el 2015 se viene realizando los ajustes para que la información presupuestal pueda hacer desagregaciones por población desplazada y no desplazada, por sector, por tipo de recurso, por entidad y por derecho, de una forma ágil, oportuna y confiable; en ese sentido las clasificaciones que se tenían por medida y componente de la ley 1448 han presentado ajustes de acuerdo con estos procesos de depuración y reclasificaciones del gasto.

Nota 3: La base de información presupuestal histórica por medida y componente ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto y depuración de las clasificaciones realizadas.

Para la vigencia 2021, la clasificación por Derechos corresponde a los registros oficiales que las entidades del orden nacional definieron en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) del DNP. En este caso, las clasificaciones responden a estimaciones puntuales que los proyectos de inversión prevén en un derecho particular, lo que permite tener una información más depurada a este nivel de gasto. Este es el resultado de un proceso de análisis y depuración de información presupuestal que se ha venido adelantado desde el DNP. No obstante, y aunque el cambio de la metodología de identificación del gasto no hace comprobables las vigencias 2020 y 2021, se presentan los esfuerzos presupuestales de cada vigencia entendiendo la particularidad de identificación del gasto a este nivel en cada una.

En el Cuadro 9.3 se presenta la desagregación de los recursos a nivel de Derechos para la vigencia 2020. Como se puede observar, las asignaciones de mayor participación son, en su orden: Educación; Salud; Indemnización; Vivienda; Subsistencia Mínima; y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad. Entre todos representan el 89,7% del total de recursos asignados.

Cuadro 9.3. Recursos víctimas desagregado por derechos 2020

Millones de pesos

Derecho	Víctimas			
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Participación Porcentual	Apropiación Vigente (\$ constantes 2021)	Participación Porcentual
Educación	5.596.667	35,7	5.764.567	35,7
Salud	4.758.839	30,4	4.901.604	30,4
Subsistencia mínima	821.965	5,2	846.624	5,2
Vivienda	885.157	5,7	911.712	5,7
Indemnización	1.196.267	7,6	1.232.155	7,6
Vida, seguridad, libertad e integridad	785.796	5,0	809.370	5,0
Restitución	307.805	2,0	317.039	2,0
Coordinación Nacional	281.164	1,8	289.599	1,8
Orientación y Comunicación	137.643	0,9	141.773	0,9
Retorno y reubicación	178.102	1,1	183.445	1,1
Reparación Colectiva	9.004	0,1	9.274	0,1
Generación de ingresos	333.551	2,1	343.557	2,1
Alimentación	30.821	0,2	31.746	0,2
Reunificación familiar - Reintegración	53.431	0,3	55.034	0,3
Satisfacción	47.349	0,3	48.769	0,3
Coordinación Nación-Territorio	35.480	0,2	36.545	0,2
Sistemas de información	104.715	0,7	107.857	0,7
Empleo	40.152	0,3	41.356	0,3
Garantías de no Repetición	48.811	0,3	50.275	0,3
Rehabilitación	10.265	0,1	10.573	0,1
Identificación	2.815	0,0	2.900	0,0
Total general	15.665.800	100,0	16.135.774	100,0

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a junio de 2020

Nota 1: Compete a las entidades del orden nacional la clasificación por derecho de los proyectos de inversión.

Nota 2: Cuando un proyecto de inversión contiene esfuerzos para varios derechos de la política, este se clasifica en el que tiene la mayor participación porcentual.

Nota 3: La base de información presupuestal histórica por derechos ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el [Cuadro 9.4](#) se presenta la desagregación de los recursos a nivel de Derechos para la vigencia 2021.

Cuadro 9.4. Recursos víctimas desagregado por derechos 2021

Millones de pesos

Derecho	2021	
	Apropiación Proyecto de Ley	Participación Porcentual
Educación	5.271.227	32,7
Salud	4.900.773	30,4
Indemnización	1.148.565	7,1
Subsistencia mínima	1.002.164	6,2
Vivienda (Solo víctimas desplazamiento)	974.062	6,0
Vida, seguridad, libertad e integridad	800.021	5,0
Salud	475.767	3,0
Restitución	331.164	2,1
Generación de Ingresos (Solo víctimas desplazamiento)	220.016	1,4
Coordinación Nacional	174.270	1,1
Transversal/Orientación y Comunicación	138.127	0,9
Transversal/Coordinación nacional	101.203	0,6
Retorno y reubicación (Solo víctimas desplazamiento)	73.240	0,5
Reparación Colectiva	65.995	0,4
Restitución	55.426	0,3
Reunificación familiar - Reintegración	55.034	0,3
Satisfacción	50.479	0,3
Empleo	47.317	0,3
Alimentación (Solo víctimas desplazamiento)	41.970	0,3
Garantías de No Repetición	36.735	0,2
Transversal/Coordinación nación - territorio	33.000	0,2
Vida, seguridad, libertad e integridad	30.281	0,2
Coordinación Nación-Territorio	25.153	0,2
Rehabilitación	23.647	0,1
Garantías de No Repetición	13.398	0,1
Participación	9.806	0,1
Transversal/Sistemas de información	5.522	-
Empleo	3.262	-
Identificación (Solo víctimas desplazamiento)	2.900	-
Vivienda	810	-
Satisfacción	493	-
Total general	16.111.825	100,0

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a junio de 2020

Nota 1: Compete a las entidades del orden nacional la clasificación por derecho de los proyectos de inversión.

Nota 2: La clasificación de los proyectos de inversión por derecho corresponde a las desagregaciones realizadas por las entidades del orden nacional mediante el uso del trazador presupuestal de víctimas del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP.

9.2.2 Total del presupuesto por entidades ejecutoras

Las entidades que más recursos asignan a la política de víctimas son los departamentos y municipios (60% en 2021), quienes a través de los recursos del SGP transferidos por la Nación atienden sus competencias en términos de salud y educación. Por su parte, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, como entidad encargada del programa de Atención Humanitaria, del Fondo de Reparación y coordinadora del SNARIV, programa el 13% del presupuesto de la Política, para la vigencia 2021. (Cuadro 9.5).

Cuadro 9. 5. Recursos Víctimas Entidades Ejecutoras del presupuesto 2020-2021

Millones de pesos

Entidades	2020		2021		Apropiación Proyecto de Ley	Participación Porcentual	Variación Nominal 2020-2021	Variación Real 2020-2021
	Apropiación Vigente (\$ corrientes)	Participación Porcentual	Apropiación Vigente (\$ constantes)	Participación Porcentual				
ENTIDADES TERRITORIALES	9.408.677	60,1	9.690.937	60,1	9.690.937	60,1	3,0	0,0
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	2.036.483	13,0	2.097.578	13,0	2.100.040	13,0	3,1	0,1
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	1.147.526	7,3	1.181.952	7,3	1.318.999	8,2	14,9	11,6
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	707.390	4,5	728.611	4,5	728.611	4,5	3,0	(0,0)
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	437.466	2,8	450.590	2,8	445.291	2,8	1,8	(1,2)
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	380.269	2,4	391.677	2,4	391.668	2,4	3,0	(0,0)
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	256.407	1,6	264.099	1,6	263.369	1,6	2,7	(0,3)
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	176.499	1,1	181.794	1,1	44.351	0,3	(74,9)	(75,6)
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	129.767	0,8	133.660	0,8	66.169	0,4	(49,0)	(50,5)
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	115.917	0,7	119.394	0,7	119.390	0,7	3,0	(0,0)
DEFENSORIA DEL PUEBLO	111.900	0,7	115.257	0,7	117.332	0,7	4,9	1,8
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	107.177	0,7	110.392	0,7	110.313	0,7	2,9	(0,1)
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP	92.538	0,6	95.314	0,6	93.150	0,6	0,7	(2,3)
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	85.740	0,5	88.313	0,5	70.389	0,4	(17,9)	(20,3)
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	60.316	0,4	62.125	0,4	62.125	0,4	3,0	(0,0)
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	52.029	0,3	53.590	0,3	52.877	0,3	1,6	(1,3)
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	50.933	0,3	52.461	0,3	55.243	0,3	8,5	5,3
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	45.709	0,3	47.080	0,3	43.574	0,3	(4,7)	(7,4)
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	42.229	0,3	43.496	0,3	44.361	0,3	5,0	2,0
OTROS	220.829	1,4	227.454	1,4	293.637	1,8	33,0	29,1
Total	15.665.800	100,0	16.135.774	100,0	16.111.825	100,0	2,8	(0,1)

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2020

9.2.3 Avances presupuestales según cronograma CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012

En este aparte se presenta los recursos proyectados en el CONPES 3712 de 2011 y 3726 2012 comparados con la apropiación efectiva de los recursos durante el periodo 2012-2019, años de implementación de la Ley de Víctimas. Es importante destacar cómo el Gobierno Nacional ha superado las metas que se había trazado a través de los Documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 (Plan de Financiamiento y Programación de la Ley 1448 de 2011, respectivamente).

Faltando 1 año para finalizar la vigencia inicial de la política¹¹⁷ se ha asignado (incluyendo lo proyectado para la vigencia 2021) el 174,4% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. En este sentido, el Gobierno ha cumplido los lineamientos presupuestales de la Ley 1448, aprobados en los señalados documentos y ha incluido recursos adicionales para una mejor operación de la política.

¹¹⁷ Mediante Sentencia C – 588 de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable la parte resolutoria, de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión “tendrán una vigencia de 10 años” contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011. Igualmente exhortó al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de estas normas, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos y señaló que de no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030.

En el Cuadro 9.6 se pueden observar las asignaciones realizadas por el Gobierno Nacional entre 2012 y 2021, en comparación con la proyección presupuestal de los mencionados documentos.

Cuadro 9.6. Avance acumulado CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2021

Miles de millones de pesos constantes de 2011

	Medida/Componente CONPES 3726	CONPES 3726 2012-2021	Total invertido 2012-2021*	% de Avance CONPES 3726
Asistencia	Asistencia Judicial	245	327	133,4
	Identificación	65	59	90,4
	Salud	15.392	24.731	160,7
	SGP (Educación)	6.738	29.849	443,0
	Subsistencia mínima		179	-
	Total Asistencia	22.440	55.144	245,7
Atención	Asistencia	272	633	232,8
	Atención Humanitaria	5.089	12.134	238,4
	Retornos	58	837	1.443,6
	Transversal/Orientación y Comunicación		3	-
Total Atención	5.419	13.607	251,1	
Reparación	Educación Superior	235	2.069	880,5
	Garantías de no repetición	1.476	679	46,0
	Generación de Ingresos	5.392	2.347	43,5
	Indemnización	6.395	6.527	102,1
	Medidas de Satisfacción	398	360	90,6
	Reparaciones Colectivas	400	637	159,1
	Restitución de Tierras	3.556	1.414	39,8
	Vivienda	6.915	5.557	80,4
Total Reparación	24.767	19.591	79,1	
Otros	Coordinación Nación - Territorio	423	345	81,5
	Enfoque diferencial	22	391	1.779,2
	Fortalecimiento Institucional	1.833	6.655	363,1
	Justicia y derecho		6	-
Total Otros	2.278	7.397	324,7	
Total general	54.904	95.740	174,4	

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2020
 Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2019, Presupuesto vigente 2020 y proyecto de presupuesto 2021. Datos actualizados a junio de 2020. Precios contantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2019 y la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2020-2021.

Nota 2: La clasificación por componente de los proyectos de inversión responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios componentes de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el componente más representativo en el proyecto. Es por esta razón que los ejercicios pueden variar entre una versión y otra, dado que en la medida en la que se asignan y se ejecutan los recursos, se avanza en la identificación de estos componentes.

Nota 3: La base de información presupuestal histórica por medida y componente ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto y depuración de las clasificaciones realizadas

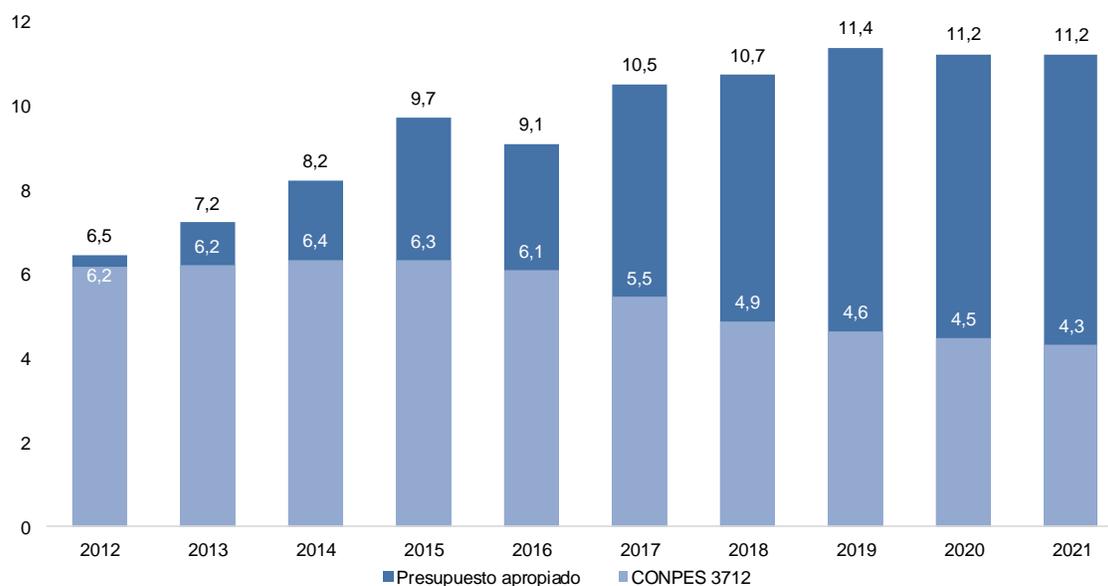
Las variaciones en las asignaciones, frente a la planeación inicial, han respondido a las disposiciones judiciales, principalmente a las relacionadas con la Sentencia T-025 de 2004, el aumento en el número esperado de víctimas y la necesidad manifiesta de esta población.

Cabe destacar que en el tiempo de vigencia de la política más lo proyectado para la vigencia 2021, se han asignado al componente de Atención Humanitaria \$12,1 billones, lo que está por encima de lo presupuestado para los 10 años de vigencia de la Ley y por esa razón, el avance a la fecha representa 238,4%.

También se destacan los componentes de Retornos y Reubicaciones con un avance del 1.443,6% y el de Enfoque Diferencial con un avance del 1.779,2%.

Consistente con lo anterior, el **Gráfico 9.3** muestra el avance anual de la asignación presupuestal respecto a las proyecciones realizadas en los CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012.

Gráfico 9.3. Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2021
 Billones de pesos constantes de 2011



Fuente: DNP-MHCP, según la información reportada por las entidades ejecutoras, CONPES 3726 de 2012 actualización CONPES 3712 de 2011
 Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2019, Presupuesto vigente 2020 y proyecto de presupuesto 2021. Datos actualizados a julio de 2020
 Precios constantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2019 la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2020-2021



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



www.minhacienda.gov.co



Carrera 8 No. 6C-38
Bogotá D.C., Colombia
Código Postal 11711



(57) (1) 381 1700
01-8000-910071



atencioncliente@minhacienda.gov.co

Síguenos en nuestras redes



@minhacienda



Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Ministerio de Hacienda y Crédito Público



@minhacienda



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

