El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Anexo MENSAJE PRESIDENCIAL PROYECTO DE LEY

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN · 2020

DIRECCIÓN GENERAL
DEL PRESUPUESTO
PÚBLICO NACIONAL

MINISTERIO
DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

Tabla de contenido

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020 9

INTRODUCCIÓN 9

1. EL PROYECTO DE PGN SE AJUSTA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO 11

2. OBJETIVOS Y SUPUESTOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020 17

2.1. PROPÓSITOS GENERALES DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2020 18
2.2. SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020 19
2.3. SUPUESTOS ESPECÍFICOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020 20

3. COMPOSICIÓN Y COSTOS DE LA NÓMINA ESTATAL 26

4. LAS DISTRIBUCIONES PRESUPUESTALES COMO HERRAMIENTAS BÁSICAS DE GESTIÓN PÚBLICA 27

5. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020 30

6. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2020 31

6.1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN 32
6.2. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y FONDOS ESPECIALES 34
6.3. RECURSOS DE CAPITAL 35

7. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2020 37

7.1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA NACIÓN 38
7.2. PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL 2020 45
7.3. PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS NACIONALES (EPN) 46

8. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2020 52

8.1. DISTRIBUCIÓN POR EJES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 53
8.2. INVERSIONES MÁS RELEVANTES EN 2020 55
8.3. FOCALIZACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DE LOS TRAZADORES PRESUPUESTALES 60
8.4. AVANCES DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN INFORMADO POR DESEMPEÑO Y RESULTADOS 61

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020 71

I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2019. 71

1. CONSIDERACIONES GENERALES 71
2. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DE 2018 Y PERSPECTIVAS DE 2019 72
3. BALANCE FISCAL 2018 75
4. PLAN FINANCIERO 2020 80
5. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO 81
6. CONCLUSIONES 87

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2020 88

1. INTRODUCCIÓN 88
2. METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA 88
3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2020 90
III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2020 95
1. INTRODUCCIÓN 95
2. METODOLOGÍA Y RESULTADOS 95
3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2020 98
4. EL GASTO SOCIAL 128
IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2020 131
1. CONSISTENCIA PRESUPUESTO Y PLAN FINANCIERO (PF) 2020 131
2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2020 133
V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018 138
1. INTRODUCCIÓN 138
2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2018 140
3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2018 148
4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2018 153
VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE 166
1. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2019 166
2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2019 174
3. SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ALGUNAS APROPIACIONES 190
4. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2018 QUE SE EJECUTA EN 2019 192
VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE. 194
1. INTRODUCCIÓN 194
2. EVALUACIÓN DE LAS RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA 195
3. FONDOS ESPECIALES, CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL ORDEN NACIONAL 203
VIII. GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y OTROS IMPUESTOS NACIONALES – AÑO GRAVABLE 2018 210
1. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 211
2. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA) 223
3. GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO – AÑO GRAVABLE 2017 Y 2018 235
4. GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM – AÑOS GRAVABLES 2013 – 2018 238
5. USUARIOS DE ZONAS FRANCAS Y LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN RENTA Y CREE· 240
6. CUANTIFICACIÓN DEL COSTO FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AÑOS GRAVABLES 2017 - 2018* 242
IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2020 244
1. INTRODUCCIÓN 244
2. PRESUPUESTO 2020 246

Índice de cuadros

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

Cuadro 1. Balance Fiscal del GNC 2019-2030 20
Cuadro 2. Supuestos para la programación presupuestal de 2020 20
Cuadro 3. Nóminas 2020: Cargos y costo anual Gobierno Central y Establecimientos Públicos 26
Cuadro 4. Presupuesto General de la Nación 2019-2020 30
Cuadro 5. Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2019 – 2020 32
Cuadro 6. Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2019-2020 33
Cuadro 7. Comportamiento estimado de los fondos especiales de la Nación 2019-2020 35
Cuadro 8. Recursos de Capital 36
Cuadro 9. Presupuesto General de la Nación 2019-2020 – Recursos de la Nación 38
Cuadro 10. Apropiación del SGP en el año 2020 40
Cuadro 11. Crecimiento del PIB - Período transición SGP (2008-2016) según año de reporte 42
Cuadro 12. Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2019 -2020 43
Cuadro 13. Transferencias FNPSM 2019 -2020 44
Cuadro 14. Servicio de la deuda 2019 -2020 45
Cuadro 15. Presupuesto EPN con recursos propios 2019 -2020 46
Cuadro 16. Gasto EPN con recursos propios 2019 -2020 por sectores 47
Cuadro 17. Presupuesto de inversión Gobierno Central por ejes 2020, estructura PND 2018-2022 54
Cuadro 18. Presupuesto de inversión por sector 2020 54
Cuadro 19. Metas y recursos de inversión vigencia 2020 por sector y programa 61

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIADO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2019

Cuadro I. 1. Balance Fiscal Sector Público No Financiero 76
Cuadro I. 2. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2018-2019 78
Cuadro I. 3. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2018-2019 79
Cuadro I. 4. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2019-2020 80
Cuadro I. 5. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2019-2020 81

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2020

Cuadro II. 1. Resumen de la homologación vigencia 2020 89
Cuadro II. 2. Homologación de las Rentas y Recursos de Capital 90
Cuadro II. 3. Homologación de apropiaciones 91
Cuadro II. 4. Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto 92
Cuadro II. 5. Resultado Presupuestal Vigencia 2020 Presupuesto General de la Nación 93
Cuadro II. 5. (Continuación) Resultado Presupuestal Vigencia 2020 Presupuesto General de la Nación 94

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2020

Cuadro III. 1. Resumen Clasificación Funcional 2019-2020 97
Cuadro III. 2. Concentración del presupuesto por principales sectores 2020 98

Cuadro III. 3. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en protección social 99
Cuadro III. 4. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2020 101
Cuadro III. 5. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en educación 104
Cuadro III. 6. Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2020 105
Cuadro III. 7. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en salud 107
Cuadro III. 8. Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2020 108
Cuadro III. 9. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Defensa 110
Cuadro III. 10. Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa 2020 110
Cuadro III. 11. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Orden público y seguridad 111
Cuadro III. 12. Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad – 2020 113
Cuadro III. 13. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en servicios públicos generales 115
Cuadro III. 14. Principales entidades ejecutoras del gasto en Servicios Públicos Generales 2020 117
Cuadro III. 15. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en vivienda y servicios comunitarios 117
Cuadro III. 16. Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y servicios comunitarios 2020 118
Cuadro III. 17. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Asuntos económicos 119
Cuadro III. 18. Principales entidades ejecutoras del gasto en asuntos económicos 2020 124
Cuadro III. 19. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 125
Cuadro III. 20. Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 2020 125
Cuadro III. 21. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en protección del medio ambiente 127
Cuadro III. 22. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente 2020 128
Cuadro III. 23. Resumen Gasto Público Social 2019 – 2020 130

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2020

Cuadro IV. 1. Diferencias metodológicas entre presupuesto nacional y plan financiero 2020 ……..135
Cuadro IV. 2. Presupuesto nacional no clasificado en GNC - Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2020 135
Cuadro IV. 3. Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2020 136
Cuadro IV. 4. Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2020 136
Cuadro IV. 5. Ajuste PN a PF GNC 2020 137
Cuadro IV. 6. Balance Total y Estructural GNC 2020 137

V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018

Cuadro V. 1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2018 141
Cuadro V. 2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2018 144
Cuadro V. 3. Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2018 146
Cuadro V. 4. Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2018 146
Cuadro V. 5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2018 147
Cuadro V. 6. Presupuesto inicial de gastos 2018 148
Cuadro V. 7. Modificaciones presupuestales 2018 149
Cuadro V. 8. Adiciones por convenios interadministrativos 2018 150
Cuadro V. 9. Adiciones por Donaciones 2018 151
Cuadro V. 10. Reducción 2018 152
Cuadro V. 11. Presupuesto de gastos definitivo 2018 152
Cuadro V. 12. Ejecución del presupuesto de gastos 2018 153
Cuadro V. 13. Pérdidas de apropiación presupuesto 2018 154
Cuadro V. 14. Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2018 156
Cuadro V. 15. Ejecución funcionamiento 2018 157

Cuadro V. 16. Ejecución transferencias 2018 - Principales Sectores 158
Cuadro V. 17. Ejecución servicio de la deuda 2018 159
Cuadro V. 18. Ejecución inversión 2018 - Principales Programas 159
Cuadro V. 19. Ejecución del rezago de 2017 que se ejecutó en 2018 164

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE

Cuadro VI. 1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2019 167
Cuadro VI. 2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2019 170
Cuadro VI. 3. Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2019 172
Cuadro VI. 4. Presupuesto de la Nación - Excedentes Financieros 2019 173
Cuadro VI. 5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2019 174
Cuadro VI. 6. Presupuesto inicial de gastos 2019 175
Cuadro VI. 7. Modificaciones presupuestales 2019 175
Cuadro VI. 8. Adiciones por Convenios Interadministrativos 2019 176
Cuadro VI. 9. Adiciones por Donaciones 2019 177
Cuadro VI. 10. Presupuesto de gastos vigente 2019 178
Cuadro VI. 11. Ejecución vigencia fiscal 2019 – Primer semestre 179
Cuadro VI. 12. Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2019 181
Cuadro VI. 13. Ejecución inversión Principales Programas – Primer Semestre 2019 184
Cuadro VI. 14. Ejecución Sectorial sin Deuda - Primer semestre de 2019 190
Cuadro VI. 15. Suspensión vigente 2019 191
Cuadro VI. 16. Ejecución Presupuesto General de la Nación menos suspensión 2019 191
Cuadro VI. 17. Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos suspensión por Sectores 2019 192
Cuadro VI. 18. Ejecución del rezago de 2018 que se ejecuta en 2019 193

VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE

Cuadro VII. 1. Rentas de destinación específica 195
Cuadro VII. 2. Destinación Específica – Impuesto de Renta 202
Cuadro VII. 3. Fondos Especiales 205
Cuadro VII. 4. Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional 207

VIII. GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y OTROS IMPUESTOS NACIONALES – AÑO GRAVABLE 2018

Cuadro VIII. 1. Resumen costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos nacionales – años gravables 2017 y 2018 211
Cuadro VIII. 2. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes 214
Cuadro VIII. 3. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes 215
Cuadro VIII. 4. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos 216
Cuadro VIII. 5. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos 216
Cuadro VIII. 6. Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante - Total, declarantes - Año gravable 2018* 217

Cuadro VIII. 7. Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2018* 218
Cuadro VIII. 8. Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes - Total contribuyentes - Año gravable 2018* 219
Cuadro VIII. 9. Rentas exentas* de las personas naturales. Total, declarantes - Año gravable 2018** 219
Cuadro VIII. 10. Descuentos tributarios de las personas jurídicas. Total declarantes – Año gravable 2018*. 220
Cuadro VIII. 11. Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2018* 221
Cuadro VIII. 12. Descuentos tributarios de las personas naturales. (MM de pesos). Total declarantes – Año gravable 2018* 222
Cuadro VIII. 13. Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2018* 222
Cuadro VIII. 14. . Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa 226
Cuadro VIII. 15. Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018. 228
Cuadro VIII. 16. Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos. Años gravables 2011 – 2018* 230
Cuadro VIII. 17. Costo fiscal de no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 19%. 231
Cuadro VIII. 18. Costo fiscal por la existencia de bienes exentos. Años gravables 2011 – 2018* 232
Cuadro VIII. 19. . Impacto fiscal de no gravar a la tarifa general de 19%, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años gravables 2017 y 2018 233
Cuadro VIII. 20. Costo fiscal por la existencia de tarifas diferenciales en IVA respecto a la tarifa general Años gravables 2011 – 2018 235
Cuadro VIII. 21. Valores de la tarifa por unidad de combustible 236
Cuadro VIII. 22. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional al carbono, por concepto 237
Cuadro VIII. 23. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional al carbono, por subsector 238
Cuadro VIII. 24. Contratos de estabilidad jurídica: costo fiscal en el impuesto sobre la renta años gravables 2017-2018* 243

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2020

Gráfico IX. 1. Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2020* 245
Gráfico IX. 2. Recursos programados en 2020 por tipo de entidad y fuente 247
Gráfico IX. 3. Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2020 252

Índice de diagramas

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2020

Diagrama IV. 1. Sector Público Consolidado 131
Diagrama IV. 2. Convertidor del presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2020 134

Índice de gráficos

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIADO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2019

Gráfico I. 1. Ingresos totales del Gobierno Nacional Central (2018-2030) 83

Gráfico I. 2. Gastos totales del Gobierno Nacional Central (2018-2030) 84
Gráfico I. 3. Fan Chart de la deuda bruta del Gobierno General (% del PIB) 86

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2020
Gráfico III. 1. Clasificación Funcional 2020 97

V. INFORME DE LA EJECUICIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018
Gráfico V. 1. Velocidad de Ejecución 2018 155
Gráfico V. 2. Concentración transferencias 2018 158

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE
Gráfico VI. 1. Ejecución presupuestal de Funcionamiento – Primer semestre de 2019 180
Gráfico VI. 2. Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2019 182
Gráfico VI. 3. Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2019 183
Gráfico VI. 4. Velocidad de Ejecución – Primer semestre de 2019 189

VIII. GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y OTROS IMPUESTOS NACIONALES AÑO GRAVABLE 2018
Gráfico VIII. 1. Costo fiscal estimado IVA zonas francas 232
Gráfico VIII. 2. Impacto fiscal total resultante de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA. Años gravables 2011 – 2018* 235
Gráfico VIII. 3. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto 239
Gráfico VIII. 4. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM 240
Gráfico VIII. 5. Costo fiscal por tarifa diferencial en el impuesto de renta más CREE 2016 – 2018* 242

Índice de anexos

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

V. INFORME DE LA EJECUICIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018
Anexo V. 1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2018 165

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE
Anexo VI. 1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2019 193

El PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020

En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley "*por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2020*".

INTRODUCCIÓN

El proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Congreso de la República asciende a $271,7 billones. Es consistente con las metas de déficit, tal como se han definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2019, con la regla fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011 y cumple con el Principio de Coherencia.

> Ley 1473 de 2011: *ARTÍCULO 4o. 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.*

La programación presupuestal recoge los lineamientos del programa de gobierno establecido en la Ley 1955 de 2019, o Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, y coincide con las metas definidas para el primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP 2020-2023, como lo dispone el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015.

En el marco de la disponibilidad de recursos y de las restricciones fiscales, con los ingresos aforados en el PGN de 2020 se atenderá la ejecución de programas y proyectos de interés nacional, las necesidades de funcionamiento y el costo del servicio de la deuda pública de la Nación y de sus establecimientos públicos nacionales.

Igualmente, se garantiza el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes debidamente autorizados (vigencias futuras); mandatos de las Altas Cortes, como los relacionados con salud; atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado y víctimas de la violencia[1], de conformidad con lo previsto en la Ley 1448 de 2011 y la sentencia T/025 del 2004; se cumple con leyes de destinación específica y acuerdos internacionales de la Nación y se atienden los compromisos derivados del Acuerdo de paz..

En la primera parte de este Mensaje se mostró la relación entre el presupuesto y la política económica y social del gobierno. La segunda parte, que corresponde a este Anexo, presenta un análisis detallado de la programación y contenido del presupuesto y se describen las características más importantes del presupuesto de 2020. En este apartado se muestra cómo el proyecto de ley se ajusta a los preceptos de la Constitución

[1] Véase el capítulo IX de la sección sobre Aspectos Complementarios del Presupuesto.

Política, de la Ley Orgánica del Presupuesto y sus decretos reglamentarios, y a las metas fiscales que se derivan de la programación macroeconómica.

Esta sección se divide en cuatro subsecciones, que tratan los siguientes temas:

i) Consistencia del proyecto de ley con los preceptos previstos en la Ley Orgánica del Presupuesto;
ii) Objetivos, supuestos generales y específicos, y criterios más importantes empleados en la formulación del proyecto de ley;
iii) Características generales del proyecto de presupuesto anual. Se detalla el contenido del presupuesto de rentas y recursos de capital, y el de las apropiaciones de gasto, con énfasis en el presupuesto de funcionamiento y el servicio de la deuda, y
iv) Características más importantes del presupuesto de inversión y su asignación sectorial.

La sección final del mensaje incluye información sobre lo que podríamos denominar aspectos complementarios del presupuesto en el marco de las normas de sostenibilidad de las finanzas públicas, responsabilidad y transparencia fiscal, y en consonancia con lo dispuesto por las Leyes 819 de 2003, 1473 de 2011 y Decreto Único Reglamentario (DUR) del Sector Hacienda y Crédito Público No.1068 de 2015 y sus actualizaciones[2], entre otras normas. Los documentos que se presentan se refieren a los siguientes temas:

i) Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y análisis de sostenibilidad de la deuda;
ii) Clasificación económica del presupuesto;
iii) Clasificación funcional del gasto;
iv) Resumen homologado de las cifras del presupuesto y el plan financiero;
v) Informe de la ejecución presupuestal en 2018;
vi) Informe de la ejecución presupuestal en el primer semestre de 2019;
vii) Evaluación del cumplimiento de los objetivos en leyes que autorizan la creación de rentas de destinación específica;
viii) Evaluación del costo de los beneficios tributarios, y
ix) Informe sobre los medios previstos en el PGN de 2020 para atender a la población víctima de la violencia.

En ejercicio del principio de trasparencia se espera que esta información adicional contribuya a enriquecer el proceso de análisis y evaluación del proyecto de ley por parte del Congreso de la República y la ciudadanía. Es de interés de esta administración que el contenido de este documento proporcione insumos que permitan una discusión enriquecedora sobre la composición, distribución y asignación de los recursos del presupuesto. Se ha preparado con el convencimiento de que la información debe contribuir a generar transparencia en el proceso de programación presupuestal y dar a conocer sobre los propósitos y objetivos con que fue formulado.

[2] El DUR y sus actualizaciones compila los decretos reglamentarios del EOP, incluyendo el Decreto 4730 de 2005.

1. EL PROYECTO DE PGN SE AJUSTA A LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO

El proyecto de presupuesto para la vigencia de 2020 cumple con la normatividad vigente[3] y con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal.

Este documento incluye la información que la norma ha dispuesto que acompañe su presentación. En estas circunstancias, este proyecto cumple con lo dispuesto taxativamente en los artículos 41 y 46 del EOP, artículo 30 de la Ley 152 de 1994, artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y artículo 1º, literal c), de la Ley 819 de 2003, como se especifica a continuación. Lo anterior, sin perjuicio de la información que se presenta más adelante en el anexo Aspectos Complementarios del Presupuesto en cumplimiento de las Leyes 788 de 2002, 819 de 2003 y del DUR, Decreto 1068 de 2015.

Gasto Público Social (GPS). Uno de los aspectos más relevantes de la programación presupuestal es el Gasto Público Social, en adelante GPS por sus siglas, el cual se define en el artículo 350 de la Constitución Política y se desarrolla en el artículo 41 del EOP, compilado en el Decreto 111 de 1996 en los siguientes términos:

> *Artículo 41. 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 las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. (…)".*

La normatividad, que incluye el dictamen constitucional, también establece que el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al del año anterior, respecto del total apropiado. Es importante señalar que para la determinación del comportamiento del gasto social, se descuenta del total de las apropiaciones el presupuesto destinado al servicio de la deuda, dado que éste contiene recursos que se aplican al pago de préstamos realizados en vigencias anteriores para la atención de apropiaciones en dichas vigencias fiscales, por lo que metodológicamente no es correcto contabilizar dos veces el mismo gasto, aspecto que ya ha sido discutido ampliamente en el seno del Congreso de la República.

El artículo 334 de la Constitución Política, reformado mediante el Acto Legislativo 03 de 2011, establece que la intervención del Estado en la economía debe realizarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, que constituye el instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho, dentro del cual el gasto público social es prioritario.

> *ARTÍCULO 1°. El artículo 334 de la Constitución Política quedará así:*
>
> *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y*

[3] Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 compiladas en el Decreto 111 de 1996. Adicionalmente, la Ley 819 de 2003, y algunos artículos de las leyes 617 de 2000 y 1473 de 2011, explícitamente también tienen carácter de normas orgánicas y así lo ha avalado la Corte Constitucional. En Sentencia C-142/15 la Corte Constitucional declaró inexequibles los artículos 81 y 82 de la Ley 1687 de 2013, por la cual se aprobó el PGN para 2014.

consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, ***el gasto público social será prioritario****.*
(…). (Negrillas fuera de texto)

En cumplimiento del mandato legal, el proyecto de presupuesto para 2020 cumple con la disposición constitucional, pues el GPS para esa vigencia, programado en funcionamiento e inversión, es prioritario y representa un 69,66% del presupuesto total sin deuda, igual en términos relativos al registrado en el año 2019, respecto a los gastos proyectados.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 41 del EOP, en este mismo proyecto de ley se presenta un anexo donde se identifican las partidas destinadas al gasto público social.

Artículo 41. (…) La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Déficit fiscal. Cuando en el ejercicio fiscal de la vigencia anterior a aquella en que se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá en el proyecto de presupuesto la partida necesaria para saldarlo acorde al artículo 46 del EOP:

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Respecto al contenido conceptual de déficit generado en la vigencia fiscal anterior, aplicable en este caso a la vigencia de 2018, se debe resaltar que cuando se analiza la metodología utilizada para su cálculo y el procedimiento para saldarlo se concluye que la disposición estatutaria se ha cumplido durante el transcurso de la actual vigencia (2019), razón por la cual no es necesario incorporar valor alguno en el presupuesto de 2020.

Lo anterior, se refuerza si se considera que la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal obliga al Gobierno nacional, en el contexto del MFMP, a realizar los ajustes correspondientes en el presupuesto de la vigencia para corregir los desbalances provenientes de la vigencia anterior. Precisamente uno de los objetivos del MFMP es el de analizar la capacidad de pago del sector público consolidado, que incluye las cuentas de la Nación, y establecer las metas y restricciones fiscales que se requieran para garantizar la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Vale recordar que el déficit fiscal es un concepto económico-financiero. Su existencia se relaciona con aquella parte del gasto de la Nación que no alcanza a ser financiada mediante la generación de ingresos corrientes o de recursos de capital diferentes a deuda, por lo que se debe acudir fundamentalmente a

endeudamiento con terceros, en el mercado interno o externo. Las obligaciones correspondientes se incluyen anualmente en el presupuesto del servicio de la deuda.

Además, si el déficit se refiriese a las obligaciones de la Nación con los proveedores de bienes y servicios, es sabido que éstas se cancelan con cargo al presupuesto que las originó mediante el mecanismo de reservas presupuestales cuando existe el compromiso, o de cuentas por pagar en el caso de que exista la obligación, por lo que tampoco sería necesaria su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto.

En este aspecto es importante señalar que el comportamiento que ha registrado el recaudo de los tributos ha contribuido a los resultados fiscales observados respecto de los que se previeron en la formulación inicial de los presupuestos de cada vigencia, lo cual contribuye a la explicación de por qué no se requiere operación alguna en el presupuesto de 2020 para subsanar el déficit de años anteriores.

Como lo dispone el artículo 12 de la ley 1473 de 2011, el Gobierno nacional en informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República reportó el cumplimiento de la meta de déficit estructural fijado en dicha ley, de manera que al cierre de la vigencia de 2018 se mantuvo en la senda decreciente definida por la legislación y se ubicó en 3,1%, inferior al 3,5% del 2017 y similar en resultado de déficit estructural observado en el año anterior de 1,9%.

Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece la obligación del Gobierno nacional de informar sobre los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo vigente y el cumplimiento que se da al plan de inversiones públicas.

> *Artículo 30. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.*
>
> *Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropiaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia entre dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.*

Respecto a este mandato, cabe mencionar que al inicio de la actual legislatura la Presidencia de la República presentó al Congreso de la República el respectivo informe preparado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP. Este mismo órgano formuló el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, cuyo contenido constituye el fundamento del proyecto de presupuesto de inversión para 2020. El texto base sobre la inversión pública para ese año se incluye más adelante.

Deuda y sostenibilidad fiscal. El artículo 16 de la Ley 358 de 1997 y el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, se refieren a la capacidad de pago de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, y ordenan, entre otras disposiciones, que la Administración, al presentar el proyecto de ley de presupuesto, demuestre la capacidad de pago de la Nación.

Ley 358 de 1997: Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de *presupuesto y de ley de endeudamiento deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones".*

Ley 819 de 2003: *Artículo 1º*. Marco fiscal de mediano plazo*. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, 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:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;
b) Un programa macroeconómico plurianual;
c) *Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; (…).*

En cumplimiento de este mandato, tanto en este texto como en otros que se han puesto a consideración del Congreso de la República, se analiza la sostenibilidad de la deuda del Gobierno nacional. Así mismo, en el documento sobre MFMP 2019, presentado el pasado mes de junio por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a las comisiones económicas de esa alta Corporación, se analiza de manera detallada el entorno y el balance macroeconómico y fiscal que sustentan el presupuesto para 2020. Este análisis incluye, entre otros temas, el programa macroeconómico plurianual hasta el año 2030, muestra la reducción esperada en el nivel de endeudamiento de la Nación y evalúa la sostenibilidad fiscal del país.

Un resumen del MFMP 2019, preparado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se incluye en la sección del Mensaje correspondiente a Aspectos Complementarios[4], de conformidad con lo previsto en el Decreto 1068 de 2015.

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

- *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. (…). (Art. 14 Decreto 4730 de 2005).*

Presupuesto, coherencia macroeconómica, y sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este presupuesto es consistente con el MFMP 2019 y replica el primer año del MGMP, 2020-2023, según lo dispuesto en el artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 de 2015 (Artículo 10 del Decreto 4730 de 2005) y en la Ley 1473 de 2011. Muestra un crecimiento compatible con el comportamiento esperado de la economía para 2020, la sostenibilidad fiscal y el resultado estructural del GNC que ordena la regla fiscal.

[4]Véase el capítulo 1 de la sección sobre Aspectos Complementarios del Presupuesto.

Así mismo, es compatible con las metas macroeconómicas y es congruente con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía, como se demostró en el documento del MFMP 2019. Por esta razón, se puede afirmar que el presente proyecto cumple con los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto[5].

Ley 1473 de 2011: "Artículo 7. *El artículo 8 de la Ley 179 de 1994 quedará así:*

Artículo 8. Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal".

Por otra parte, es importante señalar que el Artículo 2.8.1.4.1 del DUR Decreto 1068 de 2015 dispone que el mensaje presidencial, entre otros anexos, incluya un resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República el pasado 14 de junio. El decreto en mención estipula que en el caso de que en la programación del presupuesto dicho marco haya sido actualizado se debe hacer explícita la respectiva modificación. Sobre este punto hay que señalar que el CONFIS, al dar su previo concepto al MFMP 2019, y luego el CONPES, al aprobar el MGMP 2020-2023, autorizaron, cada uno en su momento, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para ajustar los techos de los sectores en los eventos en que se identificaran recursos adicionales a los que soportaron el MGMP con la única condición de que no se varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP.

Evaluación del costo de los beneficios tributarios. En el capítulo octavo de la sección sobre Aspectos complementarios del presupuesto se incluye el informe sobre Evaluación del costo de los beneficios tributarios[6], de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 788 de 2002, que establece:

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 Apropiaciones 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.

Clasificadores del PGN acordes con estándares internacionales y Trazadores presupuestales. En el mensaje presidencial al H. Congreso de la República que acompañó la presentación del proyecto de presupuesto general de la Nación para la vigencia 2019 se informó respecto al cambio, sin efecto visible para el nivel de información presentado a consideración para aprobación de ley, del clasificador presupuestal realizado por el gobierno nacional mediante Decreto 412 de 2018 e implementado por la DGPPN con base en este mismo decreto y en los artículos 92 y 93 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El cambio parte de la ampliación del concepto de clasificación presupuestal al de sistema de clasificación presupuestal (Artículo 2.8.1.2.3 Decreto 1068 de 2015) entendido como "*el conjunto integral de*

[5] La Corte Constitucional al pronunciarse sobre los Principios de Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal concluyó favorablemente sobre su exequibilidad. Sentencia C - 935/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis. En igual sentido véase la sentencia C - 315/97 M.P: Hernando Herrera.
[6] La evaluación del impacto fiscal de los beneficios tributarios también hace parte del documento sobre Marco Fiscal de Mediano Plazo, como lo dispone el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

ordenación de información presupuestal para planificar los esfuerzos de la sociedad en función de la obtención de los resultados acordados, realizar la rendición de cuentas de los poderes públicos a la comunidad nacional, facilitar y estimular la vigilancia de los ciudadanos a las acciones del gobierno y el Congreso".

Este sistema de clasificación reconoce el hecho que una sola clasificación no es suficiente para responder a todas las preguntas que se realizan respecto al contenido del presupuesto, .Así, la Resolución 010 de 2018 de la DGPPN determina los clasificadores principales y auxiliares, dentro de los que se destacan el clasificador por concepto de ingreso y el clasificador por objeto de gasto que son la base de información en que se presenta el proyecto de presupuesto y por tanto pilares para la Ley anual, el Decreto de liquidación, las modificaciones durante la vigencia, el seguimiento, el control y la contabilidad presupuestal. Pero así mismo y no menos importante se cuenta hoy con el clasificador económico y de finalidad del gasto que como estándares internacionales permiten lectura diferente del presupuesto para el debate de aprobación (ya que acompañan el presente proyecto de ley), así como para la comparabilidad internacional de la información. Se cuenta además con clasificaciones como la sectorial, de unidades ejecutoras del presupuesto, la programática del gasto, la de fuente – recurso de financiación, la geográfica y la de producto.

Con la expedición de la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" se introducen importantes elementos en esta materia, que enriquecen el sistema de clasificación presupuestal.

En efecto, el artículo 38 determina que la "*programación presupuestal debe orientarse a resultados… el presupuesto debe clasificarse mediante programas definidos..."* esto con el fin de *"…promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos y establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía…* (Además)… *serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo y los planes plurianuales de inversión*", el cual aplicará no solamente para la nación sino que se hace extensivo a las entidades territoriales y a todas las fuentes de financiación del gasto público.

Al respecto, se debe señalar que el proyecto de presupuesto presenta la inversión de acuerdo con la clasificación programática que "*comprende las intervenciones públicas que se concentran en un problema o potencialidad y materializan los objetivos planteados en las políticas públicas, a través de la entrega coordinada de productos conducentes a la generación de un resultado común, razón por la cual se constituye en el eje de estructuración de Presupuesto Orientado a Resultados."*

Donde "*Un programa se refiere al conjunto de proyectos de inversión y actividades de coordinación, que apuntan a un resultado específico en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir tanto las metas fijadas por el nivel de gobierno como los compromisos en cada sector."* (Artículo 1 Resolución de la DGPPN 001 de 2018) (Subrayado fuera de texto).

Igualmente, el PND introduce el concepto de trazadores en materia presupuestal, entendidos estos como marca dentro de las apropiaciones y su ejecución sobre determinados ámbitos que pueden contar con identificación expresa o contener dentro de una partida recursos para tal fin. Esto se traduce en la práctica en la generación de nuevos clasificadores auxiliares de la información presupuestal con fines de política.

Así, el artículo 219 establece el trazador presupuestal como "*un marcador presupuestal especial*, (para) *las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rom…"* , en el artículo 220 determina un trazador presupuestal para la paz denominado "*Construcción de paz*" que incluye las partidas presupuestales de funcionamiento e inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz y mediante el artículo 221 ordena un tercer trazador presupuestal para la equidad de la mujer.

De esta manera se fortalece el sistema de clasificación presupuestal permitiendo una mejor comprensión de las asignaciones y distribución de los recursos públicos, ampliando el espectro de la transparencia que ordenan las buenas prácticas en favor de información, comprensión y transparencia de la gestión pública en materia presupuestal.

Por esto, en el actual proyecto de presupuesto se presenta, adicional a las ya recurrentes clasificaciones del presupuesto, el trazador de construcción de paz en cumplimiento al mandato legal establecido en el artículo 220 del PND.

2. OBJETIVOS Y SUPUESTOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020

El ejercicio de programación presupuestal contó con la activa participación de los órganos que hacen parte del PGN y ha tenido en cuenta la actual coyuntura económica, política y social del país. Los recursos se asignaron sobre la base de las posibilidades fiscales de la Nación, teniendo como criterio central la identificación de los mejores usos posibles para los recursos existentes y la eficiencia de su gestión, de forma que el presupuesto se ejecute en su totalidad durante la vigencia.

Este proyecto contempla las apropiaciones requeridas para cubrir el costo que demanda el funcionamiento de los órganos que conforman el PGN. La programación de los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios se realizó con estrictos criterios de austeridad, para no afectar las metas fiscales ni la asignación de recursos para inversión social.

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica y fiscal, y en consonancia con las restricciones impuestas por la normatividad vigente, durante el proceso de formulación del MGMP y de las correspondientes propuestas presupuestales de mediano plazo, PMP, se realizaron ajustes a las solicitudes iniciales de gasto de las entidades que conforman el PGN, con fundamento en las autorizaciones del EOP, en particular del primer inciso del artículo 39, y del artículo 2.8.1.1.1. del Decreto 1068 de 2015, que disponen lo siguiente:

> Decreto 111 de 1996: Artículo 39. *Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, (…).*
>
> Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.1.1. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad*

de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia. (…). (Art.2 Decreto 4730 de 2005)

2.1. PROPÓSITOS GENERALES DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2020

Con el fin de alcanzar el mejor balance posible entre la disponibilidad prevista de recursos de la Nación, las prioridades de política definidas en la programación presupuestal y las demandas de los diferentes sectores que conforman el PGN en sus propuestas de presupuesto de mediano plazo, PMP, el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 2020 tuvo en cuenta, entre otros, los propósitos generales y los supuestos generales y específicos que se mencionan a continuación, los cuales adicionan o complementan los enunciados en el texto principal del Mensaje Presidencial, así:

- Destinar recursos que contribuyan al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Dar cumplimiento al Acto Legislativo 03 de 2011 que crea el criterio de la sostenibilidad fiscal y a la Ley 1473 de 2011, que dispone una regla fiscal para el GNC;
- Presupuestar los recursos para financiar las iniciativas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, de acuerdo con los programas incorporados en el Programa Operativo Anual de Inversiones para 2020, la disponibilidad de recursos y en consonancia con lo previsto en el MFMP 2019 y en el MGMP 2020 - 2023;
- Atender la implementación de los programas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz;
- Mantener o aumentar las coberturas de los principales programas sociales del Gobierno nacional y cumplir las obligaciones prioritarias del Estado con la población en materia de gasto social y de atención a los grupos más vulnerables, en especial los niños y adolescentes, adulto mayor, y la población víctima de la violencia o el desplazamiento atribuible al conflicto armado interno;
- Presupuestar los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios;
- Programar un presupuesto que sea congruente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales, sin que genere desequilibrios en el comportamiento de la tasa de cambio y la tasa de interés;
- Promover el uso de los recursos con criterios estrictos de austeridad, eficiencia y probidad, sin desmejorar la prestación de los servicios a la comunidad;
- Programar los salarios para el personal de las entidades que hacen parte del PGN, respetando los acuerdos suscritos con las organizaciones que representan a los servidores públicos y en concordancia con la primacía del gasto social, la estabilidad macroeconómica y las decisiones de la Corte Constitucional;
- Garantizar los recursos para el pago cumplido de las pensiones y las asignaciones de retiro;
- Incluir los recursos necesarios para servir la deuda puntualmente;
- Incorporar en el PGN los proyectos amparados con vigencias futuras autorizadas, para asegurar su continuidad y sostenibilidad;

- Reconocer los recursos del SGP de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes, así como los de las demás rentas de destinación específica.

2.2. SUPUESTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020

El Gobierno nacional, consciente de su responsabilidad de proteger la sostenibilidad financiera del país, ha tenido como punto de referencia de la programación presupuestal que el nivel del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central -GNC-, resultante de la formulación del proyecto de presupuesto para 2020, sea consistente con los fundamentales macroeconómicos previstos en el MFMP 2019 y con las metas estructurales determinadas por la Ley 1473 de 2011.

La senda de reducción gradual del déficit estructural que debe recorrer el GNC está prevista en el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011:

> Ley 1473 de 2011: *Artículo 5. Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.*
>
> *El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.*
>
> *Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 3,5 del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2020 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.*

Se busca mantener niveles sostenibles de la deuda neta de activos financieros, tanto del GNC como del Sector Público No Financiero, SPNF, y generar la confianza que facilite el acceso a los mercados y al financiamiento del presupuesto dentro de un escenario que garantice la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuya a la estabilidad macroeconómica del país.

En su reunión ordinaria del pasado mes de marzo[7], el Comité Consultivo para la Regla Fiscal –CCRF- consideró que los niveles de déficit para 2019 y 2020, resultantes de la aplicación de la metodología vigente para estimar la regla fiscal, que incluye los efectos del ciclo económico y del ciclo minero – energético, no podrán ser superiores a 2,7% total y 1,8% estructural en 2019, ni al 2,3% total y 1,6% estructural en 2020. Sin embargo, el Gobierno creyó deseable establecer metas más estrictas de déficit fiscal por lo cual decidió reducir su meta de déficit estructural a 1,5% del PIB para 2019 y 2020; con esto las proyecciones de déficit total se reducirán a 2,4% y 2,2% del PIB, en esos mismos años, respectivamente. Metas que son inferiores a las sugeridas por el Comité. En el **Cuadro 1** se presenta el balance fiscal del SPNF y del GNC para 2019 y 2030.

[7] Para mayor información véase el Acta No. 011 del 27 de marzo de 2019 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

Cuadro 1. Balance Fiscal del GNC 2019-2030

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crecimiento Económico (Var.%)	1,8	2,6	3,6	4,0	4,2	4,4
Balance SPC (%PIB)	(2,4)	(2,7)	(1,7)	(1,0)	(0,7)	(0,6)
Balance Primario SPNF (%PIB)	0,5	0,2	0,2	0,9	1,2	1,6
Deuda Neta SPNF (%PIB)	35,9	38,0	39,8	37,8	36,1	34,8
Balance Efectivo GNC (%PIB)	(3,6)	(3,1)	(2,4)	(2,2)	(1,8)	(1,6)
Balance Estructural GNC (%PIB)	(1,9)	(1,9)	(1,5)	(1,5)	(1,3)	(1,0)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019

La programación presupuestal se basó en los supuestos macroeconómicos empleados para la formulación del MFMP 2019. Los más importantes se presentan en el **Cuadro 2**. Más adelante, en la segunda sección Aspectos Complementarios del PGN 2020 se presenta la homologación entre el presupuesto nacional y el plan financiero[8].

Cuadro 2. Supuestos para la programación presupuestal de 2020

Supuestos	2019	2020
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,2	3,0
Devaluación promedio período, %	7,2	(1,3)
Tasa de cambio promedio período, $	3.171	3.129
PIB real (variación %)	3,6	4,0
PIB nominal (miles de millones de $)	1.041.530	1.116.116
PIB nominal (variación %)	6,4	7,2
Importaciones (millones US$)	52.610,5	56.013,7
Crecimiento importaciones totales, %	6,0	6,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Viceministerio Técnico. Mayo de 2019

2.3. SUPUESTOS ESPECÍFICOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020

- **Consistencia presupuestal**. Los recursos incluidos en el proyecto de ley de presupuesto para 2020 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero que hace parte del MFMP 2019 y con las metas de crecimiento real de la economía. Así mismo, el presupuesto es consistente con los niveles de financiamiento disponibles en los mercados interno y externo y con la financiación de los organismos multilaterales.

- **Complementariedad de recursos**. La programación del presupuesto general de la Nación buscará que los proyectos de inversión que se incorporen sean complementarios con los que se incluyan en el presupuesto bienal del Sistema General de Regalías (SGR) (2019 - 2020);

8 Véase el capítulo 4 de la sección sobre Aspectos Complementarios del Presupuesto.

2.3.1. PRESUPUESTO DE INGRESOS Y RECURSOS DE CAPITAL

- **Proyección ingresos tributarios**. Su cuantificación se basa en la evolución esperada de la actividad económica en 2019 y 2020, conforme a las estimaciones del MFMP 2019, que incluye los resultados esperados de las reformas tributarias aprobadas en años anteriores (especialmente las Leyes 1607 de 2011, 1739 de 2014 y 1819 de 2016) y de la Ley de Financiamiento, Ley 1943 de 2018, así como los planes de gestión tributaria de la DIAN.

- **Dividendos de Ecopetrol**. Se estima que la financiación del presupuesto nacional en 2020 mediante dividendos de Ecopetrol será de $6.507 mil millones-mm, como resultado de la actividad de la empresa y de los precios internacionales del crudo en la actual vigencia.

- **Utilidades del Banco de la República**[9]. Se estima que en 2020 las transferencias por este concepto asciendan a $3.384 mm, producto de mayores rendimientos de las reservas internacionales y la depreciación de la tasa de cambio.

- **Disposición de Activos**. De acuerdo con el Plan Financiero se incluyen $8,5 billones en 2020 por este concepto, dentro del objetivo de intercambiar un activo de baja rentabilidad y poca generación de dividendos por activos destinados a la formación bruta de capital fijo y ayudará a mantener los niveles de inversión social en bienes públicos que ayudan a impulsar el crecimiento económico.

- **Recursos propios de los EPN y otras fuentes**. En los establecimientos públicos nacionales, fondos especiales y rentas parafiscales se programa la totalidad de sus ingresos corrientes y, en algunos casos, su portafolio. Se busca que ejecuten plenamente los programas y proyectos bajo su responsabilidad y garanticen la mayor cobertura posible de los programas sociales a su cargo.

2.3.2. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN, Y SERVICIO DE LA DEUDA

- **Austeridad en el gasto.** Los gastos de funcionamiento se programaron con criterios de austeridad, de manera que se puedan cumplir las metas fiscales sin afectar la asignación de recursos para inversión social e inversión en infraestructura.

- **Responsabilidad y transparencia en la gestión del gasto**. Se ha programado que el gasto de funcionamiento sea solo el requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN. Además, con el fin de no afectar la inversión social se controlan, o se reducen en algunos casos, gastos relacionados con la nómina de los servidores públicos, la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios, y las asignaciones destinadas a la adquisición de otros bienes y servicios, preservando, eso sí, el pago obligatorio por servicios públicos.

[9] De acuerdo con el EOP: "Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: …las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.
(…) (Ley 38 de 1989, art.21, Ley 179 de 1994, arts.13 y 67).

Las transferencias se programan por el monto que fija la norma, como en el caso de las transferencias corrientes para el Sistema General de Participaciones, pago de pensiones y asignaciones de retiro, y asignaciones para las instituciones de educación superior públicas. En los demás casos se mantienen los valores presupuestados a junio de 2019. Con el mismo criterio se programan las cuentas relacionadas con Transferencias de capital, Adquisición de activos financieros, como aportes de capital a organismos financieros multilaterales, y Disminución de pasivos, como pago de cesantías.

- **Cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras**. Desde 2012 se cumple con la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y su plan de financiamiento aprobado en el CONPES 3712 de 2011, modificado en el CONPES 3726 de 2012. Este Gobierno ha expresado su compromiso de mantener los esfuerzos para superar el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada declarado por la Honorable Corte Constitucional.

2.3.3. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- **Gastos de personal.** En la programación presupuestal de los gastos de personal para 2020 se tuvieron en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional en materia salarial y los objetivos de la política social. La Corte ha señalado que los salarios de los funcionarios públicos deben mantener su poder adquisitivo, los ajustes salariales deben respetar el principio de progresividad y, en caso de situaciones que hagan necesario restringir dicho derecho, los mayores ajustes esperados no deben constituirse en una deuda a cargo del Estado sino en un ahorro con miras a financiar el gasto público social. En cumplimiento de lo anterior, desde el año 2005 las remuneraciones de los funcionarios públicos se han ajustado, como mínimo, para reconocer su poder adquisitivo.

  Este criterio se refleja en la programación del presupuesto de 2020. Para este año los gastos de personal se programan tomando como base de incremento de la inflación esperada para 2019 (**3,2**%) más 1,32 pp adicionales acordados con las organizaciones sindicales que representan a los empleados públicos[10]. Una vez el DANE informe los resultados oficiales del crecimiento del índice de precios al consumidor se harán los ajustes presupuestales que se requieran. Con este mismo criterio se han programado las contribuciones inherentes a la nómina, las remuneraciones no constitutivas de factor salarial y los gastos por concepto de personal supernumerario y planta permanente.

- **Adquisición de bienes y servicios.** La programación de las compras de bienes y servicios se ha hecho en consonancia con las directrices establecidas por el Gobierno nacional, en el marco de la política de racionalización del gasto que ha adoptado. Para el año 2020 no se prevé incremento en la adquisición de bienes y servicios respecto al valor apropiado a junio de 2019. No obstante, no se afectará el pago de servicios públicos ni otros gastos o servicios de ineludible responsabilidad de los órganos del PGN, para lo cual estos harán los ajustes que se requieran.

[10] Antes el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 era un referente para la estimación del incremento en servicios personales y otros gastos de nómina, sin embargo, este artículo fue derogado por el artículo 336 de la Ley del PND, Ley 1955 de 2019.

En materia de estos gastos y de otros gastos indirectos de personal, se propone un Plan de Austeridad que debe ser regulado por el Gobierno Nacional que deberá ser aplicado por todas las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

En el caso de los pagos que se efectúen por concepto honorarios y remuneración de servicios técnicos y profesionales se aplicará el criterio anterior relacionado con presupuestar en 2020 el mismo valor nominal estimado para 2019. En consecuencia, las entidades deberán realizar los ajustes correspondientes, en caso de que sea necesaria su contratación. En todas las situaciones se tienen que observar los requisitos que este tipo de contratación requiere, en consonancia con la sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional y con lo que se haya acordado en esta materia con las organizaciones de empleados estatales.

- **Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora**. En el caso de los impuestos y contribuciones a cargo de las entidades que hacen parte del PGN se debe tener en cuenta la base y la tarifa del impuesto o contribución. Para el resto de gastos, en los casos en que la norma no fije el parámetro de crecimiento la programación mantendrá los valores presupuestados a junio de 2019.

- **Transferencias corrientes.** Para su inclusión se da cumplimiento a lo ordenado por las normas vigentes, la jurisprudencia constitucional y la disponibilidad de recursos. Los conceptos de gasto más importantes que hacen parte de este rubro son las transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP), las destinadas a cubrir obligaciones pensionales, y las asignaciones a las universidades públicas.

- **Sistema General de Participaciones:** Para la vigencia 2020 el porcentaje de incremento anual del SGP corresponde al promedio de la variación porcentual que han tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el aforo del Presupuesto (2019) en ejecución. Es decir, de las variaciones porcentuales de los años 2016, 2017, 2018 y 2019 (respecto de los años 2015, 2016, 2017 y 2018 respectivamente), de acuerdo con lo establecido en el artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el artículo 357 de la Constitución Política de 1991. Para efectos del cálculo de los ICN base de liquidación se excluyen en cada año los tributos que se arbitraron por medidas de estado de excepción[11] (*salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente*). Adicionalmente, se incluye un ajuste negativo de 1,3% presentado por la diferencia entre el recaudo de la vigencia 2018 y el aforo, que disminuye el promedio con el cual se programó el presupuesto 2019.

  Como resultado de lo anterior, el valor programado para el 2020 asciende a $43,8 billones, superior en un 6,3% respecto de 2019, dicho monto incluye los siguientes conceptos:

  - Las once doceavas (11/12) del 2020 de los sectores diferentes a educación, (Acto Legislativo 04 de 2007);
  - La doceava (1/12) del mes de diciembre de 2019 para sectores diferentes a educación.
  - Las doce doceavas (12/12) del 2020 para el sector educación (Acto Legislativo 04 de 2007),

[11] Mediante Decreto Ley 4825/2010 se adoptó como medida tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por la Ola Invernal que azotó al país, un impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio destinado a la conjuración y prevención de la extensión de los efectos del estado de emergencia.

- El ajuste negativo por $536,7 mm correspondiente a la diferencia entre recaudo efectivo y aforo de rentas de la vigencia 2018.

Se anota que tal como sucedió en la apropiación 2019, para la apropiación 2020 también se exceptúa el ajuste al Sistema General de Participaciones contemplado en el artículo 97 de la Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017[12] teniendo en cuenta que mediante radicado No. 20191510026641 del 11 de marzo de 2019 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística informó que el crecimiento definitivo de la economía para el año 2016 fue de 2,1% , por lo que no se generarían recursos adicionales destinados a la atención integral de la primera infancia, que permitieran realizar el ajuste en los términos de la ley 1176 de 2007[13].

- **Pensiones y asignaciones de retiro**. Se garantiza el pago de las mesadas pensionales a cerca de dos millones doscientas cincuenta y tres mil personas. En particular se destacan:

  - ✓ Colpensiones: se programan $14,9 billones para 2020, frente a $11,5 billones en 2019, para atender una nómina que pasa de 1.368.240 a 1.377.218 pensionados, ajustada de acuerdo con la indexación de las pensiones ya sea por inflación o por salario mínimo, bajo el supuesto de que se mantiene la tendencia de traslado de cotizantes de régimen de ahorro individual al régimen de prima media que se ha presentado en 2019, por lo que los ingresos por devolución de aportes definen los aportes del Gobierno Nacional para el cierre de financiamiento;
  - ✓ Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: se programa un crecimiento equivalente a la inflación proyectada de 2019 (3,2%) más un crecimiento vegetativo del 3.25%; por el ingreso de cerca de 6.995 nuevos pensionados; para FOPEP- Cajanal: la programación de los recursos se ajusta con la inflación esperada para 2019;
  - ✓ Pensiones del Sector Defensa ajustadas con el IPC 2019 (3,2%), más 1,32 pp, más 5,95% anual de crecimiento vegetativo promedio. En el caso de las asignaciones de retiro, su crecimiento está determinado por el principio de oscilación, es decir, por el crecimiento esperado de los salarios del personal activo, y
  - ✓ Resto de pensiones con IPC esperado para 2019 de acuerdo con las necesidades derivadas de los pasivos a cargo de cada entidad.

- **Aseguramiento en salud**. Se busca que la programación de los recursos destinados al aseguramiento en salud sea consistente con el marco conceptual y normativo actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). El PND 2018-2022 Ley 1955 de 2019 introduce disposiciones importantes, particularmente relacionadas con el saneamiento financiero (artículo 238) y eficiencia del gasto en servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC (artículo 240) principalmente.

- **Destinación específica del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.** En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 que se refiere a la garantía mínima de recursos

[12] **Artículo 97º. Ley 1873 20 de diciembre de 2017** *"El ajuste al Sistema General de Participaciones –SGP- de 2018 a favor de la Nación por $54.183.572.248, que resulta de la diferencia de crecimiento real de la economía de 4,4% de 2014 certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE – en 2017, frente al reconocido con estimación preliminar de 4,6% y que generó recursos a favor de la atención integral de la primera infancia en la vigencia 2016, se efectuará en la vigencia 2019 o 2020, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1176 de 2007".*

[13] El año 2016 es el último año del período de transición establecido en el Acto Legislativo 04 de 2007, en que aplicaba la posibilidad de reconocer recursos a favor de la atención integral de la primera infancia, por lo que no es posible realizar ajuste alguno a futuro por este concepto.

para el ICBF y el SENA, así como a la participación sobre el Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas para Salud, Educación y programas de atención de la primera infancia, para la vigencia 2020 por este concepto se estima un recaudo aproximado de $11,2 billones provenientes del impuesto, aunque debido a la aplicación de las garantías mínimas para el ICBF y el SENA, y la reliquidación de saldos de vigencias anteriores, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, las asignaciones de gasto en total suman más de $13,3 billones.

- **Transferencias de capital.** En los casos en que la norma define el parámetro de crecimiento, este debe cumplirse. En los demás casos, se procuró mantener los valores respecto al año 2019.

- **Adquisición de activos financieros**. En los casos en que la norma fije el parámetro de crecimiento, este debe cumplirse. De lo contrario, se programará de acuerdo con el programa financiero de la entidad autorizada a realizar este tipo de operaciones.

- **Disminución de pasivos**. En los casos en que la norma fije el parámetro de crecimiento, como en el caso de las cesantías del personal vinculado, este debe cumplirse.

2.3.4. GASTOS DE INVERSIÓN

- **Presupuesto de inversión.** La programación del presupuesto de inversión para 2020 tiene como punto de referencia el cumplimiento de las líneas de política fijadas en el Programa Operativo Anual de Inversiones, POAI, aprobado por el Conpes el pasado 14 de julio. La programación de la inversión se ha guiado, entre otros, por los siguientes criterios:

    - Cumplir con las metas establecidas en la regla fiscal, como pieza clave del engranaje fiscal;
    - Atender los compromisos adquiridos mediante contratos y convenios vigentes, y garantizar los recursos para las vigencias fiscales futuras debidamente autorizadas;
    - Incluir la financiación de las obligaciones derivadas de leyes y sentencias de ineludible cumplimiento;
    - Incorporar las prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (política de atención y reparación integral a las víctimas de la violencia y en particular a la población desplazada, Familias en Acción, Red Unidos, Programas de Educación Escolar, atención de zonas y poblaciones afectadas por pasadas temporadas invernales y otros desastres naturales, entre otros);
    - Programa recursos para cubrir el faltante 2019 para los subsidios al consumo de energía eléctrica y gas de acuerdo con la Ley 142 de 1994;
    - Atender la implementación de los programas derivados del Acuerdo de paz;
    - Atender la implementación de los programas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático;
    - Programar los proyectos que apoyen el crecimiento económico y la generación de empleo, le otorguen espacio a la actividad privada y eviten que se generen presiones indeseables sobre el balance fiscal de la Nación, y
    - Tener como criterio que cuando se requiera el recorte en las apropiaciones, este se haga en aquellas con menor efecto sobre el gasto social y el crecimiento.

2.3.5. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

- **Presupuesto del servicio de la deuda 2020.** Como ha sido tradición del país, se dará estricto cumplimiento a las obligaciones de la Nación con sus acreedores, tanto internos como externos. Incluye apropiaciones por $7 billones para los acuerdos de pago previstos en la estrategia de sustitución de pasivos establecida en el PND para remplazar pasivos por sentencias judiciales en mora de pago y retrasos en obligaciones con el sistema general de seguridad social en salud del régimen contributivo, lo que constituye una reducción del costo de financiación mediante este mecanismo con respecto al que regularmente se aplica sobre este tipo de obligaciones.

3. COMPOSICIÓN Y COSTOS DE LA NÓMINA ESTATAL

En el **Cuadro 3** se presenta el número de cargos que se programan para cada uno de los órganos que forman parte del PGN y el costo de los gastos de personal asociados para 2020, cuyo valor asciende a $33,1 billones. La información incluye la nómina financiada con las transferencias territoriales.

Cuadro 3. Nóminas 2020: Cargos y costo anual Gobierno Central y Establecimientos Públicos
Millones de pesos

Sector	Número de Cargos	Costos			Participación porcentual	
		Nación	Propios	Total	Cargos	Costos
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)
1. RAMA EJECUTIVA	**81.136**	**5.301.851**	**1.780.486**	**7.082.337**	**12,8**	**21,3**
Agricultura y Desarrollo Rural	2.799	205.520	-	205.520	0,4	0,6
Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.427	187.082	-	187.082	0,2	0,6
Ciencia, Tecnología e Innovación	119	12.394	-	12.394	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	1.828	74.172	134.178	208.350	0,3	0,6
Cultura	618	47.848	25	47.873	0,1	0,1
Deporte y Recreación	176	18.788	-	18.788	0,0	0,1
Educación	1.251	90.156	-	90.156	0,2	0,3
Empleo Público	588	18.778	29.820	48.598	0,1	0,1
Hacienda	15.077	1.628.169	177.836	1.806.005	2,4	5,4
Inclusión Social y Reconciliación	10.392	184.930	520.547	705.477	1,6	2,1
Información Estadística	2.304	136.505	-	136.505	0,4	0,4
Inteligencia	510	71.470	-	71.470	0,1	0,2
Interior	2.400	145.912	-	145.912	0,4	0,4
Justicia y del Derecho	21.685	1.085.211	150.553	1.235.764	3,4	3,7
Minas y Energía	1.351	95.297	65.434	160.732	0,2	0,5
Planeación	666	43.491	26.882	70.374	0,1	0,2
Presidencia de la República	1.810	207.724	-	207.724	0,3	0,6
Relaciones Exteriores	2.976	492.790	-	492.790	0,5	1,5
Salud y Protección Social	4.436	165.087	156.181	321.268	0,7	1,0
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	657	60.520	22.685	83.204	0,1	0,3
Trabajo	2.772	176.511	48.847	225.359	0,4	0,7
Transporte	4.899	105.056	447.496	552.552	0,8	1,7
Vivienda, Ciudad y Territorio	395	48.439	-	48.439	0,1	0,1
2. DEFENSA Y POLICIA	**475.959**	**16.327.325**	**161.804**	**16.489.129**	**75,3**	**49,6**
Fuerzas Militares	63.651	4.008.364	-	4.008.364	10,1	12,0
Policias	151.950	6.992.969	-	6.992.969	24,1	21,0
Soldados y Alumnos Defensa	202.955	4.144.227	-	4.144.227	32,1	12,5
Auxiliares y Alumnos Policía	33.890	268.780	-	268.780	5,4	0,8
Ministerio de Defensa (Civiles)	18.254	682.575	161.804	844.379	2,9	2,5
Policía Nacional (Civiles)	5.259	230.410	-	230.410	0,8	0,7

Cuadro 3. (Continuación) Nóminas 2020: Cargos y costo anual Gobierno Central y Establecimientos Públicos

Millones de pesos

Sector	Número de Cargos	Costos			Participación porcentual	
		Nación	Propios	Total	Cargos	Costos
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)	(5)	(6)
3. RAMA, FISCALIA Y ORG. AUTONOMOS	**74.671**	**9.694.753**	**7.528**	**9.702.281**	**11,8**	**29,2**
Congreso de la República	868	472.710	-	472.710	0,1	1,4
Empleo Público	83	2.900	7.528	10.428	0,0	0,0
Fiscalía	25.969	3.403.144	-	3.403.144	4,1	10,2
Organismos de Control	10.596	1.334.935	-	1.334.935	1,7	4,0
Rama Judicial	31.526	3.902.365	-	3.902.365	5,0	11,7
Registraduría	3.758	285.657	-	285.657	0,6	0,9
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	1.871	293.042	-	293.042	0,3	0,9
4. TOTAL SIN DEFENSA Y POLICIA (1+3)	**155.807**	**14.996.604**	**1.788.014**	**16.784.618**	**24,7**	**50,4**
5. TOTAL PGN (1+2+3)	**631.766**	**31.323.929**	**1.949.818**	**33.273.747**	**100,0**	**100,0**
6. TRANSFERENCIAS	**465.289**	**29.063.626**	**-**	**29.063.626**		
SGP Educación	360.205	22.711.677		22.711.677		
SGP Salud	46.567	2.666.911		2.666.911		
Docentes y administrativos Universidades	58.517	3.685.038		3.685.038		
7. GRAN TOTAL (5+6)	**1.097.055**	**60.387.555**	**1.949.818**	**62.337.372**		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Respecto a la composición de la nómina de funcionarios vinculados a la Administración Pública, 631.766 cargos (57,6%) corresponden a la nómina del Gobierno nacional, sus establecimientos públicos y otros órganos de la administración, que se pagan con cargo a los recursos directos del PGN, y el resto, 465.289 (42,4%), es personal que se remunera con cargo a las transferencias de la Nación, así: docentes y administrativos de las universidades públicas 58.517 cargos y del Sistema General de Participaciones, SGP, en educación, según plantas viabilizadas, 360.205 Docentes y administrativos.

Dentro del grupo de cargos remunerados con recursos directos del PGN se destacan 475.959 cargos del sector de defensa y policía para los que se asignan $16,5 billones. En la Rama Judicial, 31.526 cargos y $3,9 billones, en el Sector Fiscalía 25.969 cargos con $3,4 billones, en el sector Justicia un total de 21.728 cargos con $1.2 billones. En este sector sobresale el INPEC con 18.595 cargos y una asignación de $1 billón.

4. LAS DISTRIBUCIONES PRESUPUESTALES COMO HERRAMIENTAS BÁSICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

Por las características del presupuesto y por la forma como este se clasifica y presenta, es importante señalar en este documento que la Corte Constitucional ha validado dos operaciones presupuestales, que ella misma considera que son herramientas importantes para la gestión presupuestal: "*las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión*" [14].

[14]Pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno. La Corte les señaló como límite, que se debe respetar plenamente, la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, cuyo valor se precisará en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso.

En efecto, esa Alta corporación, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales expresó lo siguiente:

"*han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente*"
.

Adicionalmente, en otro aparte de la ponencia reitera:

"*En efecto, el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 consagra dos figuras distintas: las llamadas "distribuciones" de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas (incisos 1 al 5), y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión (inciso 6). Ninguna de estas dos operaciones equivale a una adición o traslado presupuestal de los que competen exclusivamente, en tiempos de normalidad, al Congreso de la República. Tampoco equivalen estas operaciones a las modificaciones presupuestales que la Constitución Política excepcionalmente admite sean realizadas por el Gobierno nacional, a nivel del Decreto de Liquidación[55]. Tanto las "distribuciones" como las asignaciones a las que alude el artículo 19 deben respetar plenamente la cuantía y destinación del gasto aprobadas por el Congreso de la República y precisadas en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos inicialmente aprobados en democracia*."

Por sus características, es claro que este mecanismo, que permite hacer ajustes presupuestales, no significa modificar la autorización inicialmente aprobada por el Congreso de la República. En caso de que se requiera efectuar alguna modificación al monto total del capítulo de ingresos o de gastos, esta debe ser sometida a consideración del Legislativo, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y en cumplimiento de las leyes orgánicas del presupuesto.

El mecanismo de ajuste previsto en el citado artículo, es una herramienta presupuestal avalada por la Corte que le permite al Gobierno Nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigencia la ley de presupuesto. Esto es importante, en especial si se considera que al momento de aprobarse la ley de presupuesto no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador.

Este tipo de ajuste no modifica el valor del presupuesto de ingresos ni de gastos que se apruebe en la ley, ya que la autorización máxima de gastos se mantiene intacta; se ajustarán únicamente los conceptos desagregados al interior de dicha autorización o se realizará un traslado de recursos con el fin de garantizar el mejor y más eficiente uso de éstos, en ejercicio del principio de especialización. Es decir, constituye una operación presupuestal que se efectúa sin cambiar la destinación ni cuantía del valor apropiado.

En este proyecto de ley de presupuesto se incluyen diferentes partidas con este carácter, por lo que es conveniente precisar las apropiaciones que gozarán del manejo definido por la Corte Constitucional. Sin ser exhaustivos, sobresalen, entre otras, las siguientes partidas presupuestales:

i) Las destinadas a cubrir el incremento salarial que se decrete en la próxima vigencia fiscal para los servidores públicos;
ii) El valor de las obligaciones por incremento en pensiones;
iii) La distribución de recursos del Fondo de Compensación Ambiental;
iv) Las donaciones que se reciben a través de la Agencia de Cooperación Internacional;
v) La distribución de recursos, a cargo de la entidad responsable, en cumplimiento de la reforma tributaria estructural, Ley 1819 de 2016, que autoriza la ejecución de proyectos de trascendencia social en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) mediante el mecanismo denominado obras por impuestos (O x I). La ley contempla que las personas jurídicas podrán pagar parte del impuesto de renta y complementarios (hasta el 50% del impuesto), mediante la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios que tengan un impacto positivo en las ZOMAC en términos de una mejor calidad de vida. Los proyectos que sean aceptados, deben estar debidamente viabilizados y registrados en el banco de proyectos y deben cumplir con ciertas condiciones, además de estar limitados a infraestructura para suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública y construcción o reparación de vías. Así mismo, es preciso prever distribuciones al PGN para atender lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 1943 de 2018.

vi) La distribución de recursos del FONAM para apoyo a las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible.

Las provisiones que en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puedan hacer para, entre otras erogaciones, cubrir costos no previsibles para la atención de víctimas de la violencia y población desplazada, atención de emergencias y desastres causados por fenómenos naturales o de otro tipo que afecten gravemente a la población o a las actividades económicas, financiar consultas previas, consultas de las comunidades indígenas y minorías étnicas, apoyos para posibles fluctuaciones de la tasa de cambio, conciliaciones con el sector defensa y policía, programa de protección a personas en riesgo por causas relacionadas con la violencia en Colombia, aportes extraordinarios a las universidades públicas, fortalecimiento de la justicia, costos relacionados con el proceso de paz con organizaciones armadas al margen de la ley, fallos judiciales de cortes nacionales e internacionales en contra de la Nación y fortalecimiento de programas de modernización del Estado; y las que de acuerdo con la ley anual, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público definan dentro de sus competencias para apoyar la ejecución de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, que respondan a cualquiera de los siguientes eventos, definidos por la H. Corte Constitucional: 1) contingentes; 2) eventuales; 3) futuros o 4) indefinidos que

solo se precisarán, aclararán y definirán en el transcurso de la vigencia fiscal de 2020, sin que con ello se cambie su destinación y cuantía, así como para atender necesidades regionales inaplazables.

5. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

El proyecto de ley de presupuesto para 2020 incorpora las necesidades reales de gasto conocidas a la fecha de su presentación. El PGN 2020 asciende a $271,7 billones, suma que representa un incremento del (9%) respecto al presupuesto vigente. De esta cifra, $172,1 billones (63,3%) corresponde a gastos de funcionamiento, $59,3 billones (21,8%) al pago del servicio de la deuda y $40,4 billones (14,9%) a inversión. Como porcentaje del PIB, el presupuesto equivale al 24,3% (**Cuadro 4**).

Cuadro 4. Presupuesto General de la Nación 2019-2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019*	2020 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	**156.558**	**172.063**	**9,9**	**15,0**	**15,4**
Gastos de personal	**31.828**	**33.433**	**5,0**	**3,1**	**3,0**
Adquisición de Bienes y Servicios	**9.183**	**8.739**	**(4,8)**	**0,9**	**0,8**
Transferencias	**112.942**	**126.158**	**11,7**	**10,8**	**11,3**
SGP	**41.257**	**43.847**	**6,3**	**4,0**	**3,9**
Pago de Mesadas Pensionales	**38.524**	**43.290**	**12,4**	**3,7**	**3,9**
Pensiones sin Colpensiones	26.980	28.348	5,1	2,6	2,5
Pensiones Colpensiones	11.545	14.942	29,4	1,1	1,3
Aseguramiento en Salud	**16.913**	**19.343**	**14,4**	**1,6**	**1,7**
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	**3.354**	**3.605**	**7,5**	**0,3**	**0,3**
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	**2.131**	**2.391**	**12,2**	**0,2**	**0,2**
Resto de transferencias	**10.763**	**13.680**	**27,1**	**1,0**	**1,2**
Gastos de Comercialización y Producción	**1.513**	**2.531**	**67,3**	**0,1**	**0,2**
Adquisición de Activos Financieros	**322**	**378**	**17,3**	**0,0**	**0,0**
Disminución de Pasivos	**238**	**235**	**(1,2)**	**0,0**	**0,0**
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	**532**	**590**	**11,0**	**0,1**	**0,1**
DEUDA	**51.935**	**59.296**	**14,2**	**5,0**	**5,3**
Principal	22.089	28.355	28,4	2,1	2,5
Intereses	29.099	29.907	2,8	2,8	2,7
Comisiones y Otros Gastos	253	262	3,2	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	493	773	56,7	0,0	0,1
INVERSIÓN	**40.741**	**40.354**	**(0,9)**	**3,9**	**3,6**
TOTAL	**249.234**	**271.714**	**9,0**	**23,9**	**24,3**
TOTAL SIN DEUDA	**197.299**	**212.418**	**7,7**	**18,9**	**19,0**

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Cuando se analiza el comportamiento del gasto respecto al año 2019, sin considerar el servicio de la deuda, los gastos de funcionamiento e inversión proyectados para 2020 registran un crecimiento del 7,7%. Este comportamiento equivale a un leve aumento del gasto como porcentaje del PIB de 0,1 puntos, al pasar de 18,9% de PIB en 2019 a 19% de PIB en 2020. Es una demostración de que el Gobierno obra con moderación en materia de gasto, sin propiciar el desbordamiento del mismo y con respeto a las metas que fija la regla fiscal.

Del total del proyecto de presupuesto para 2020, el 93,6% se financia con recursos de la Nación, $254,4 billones, y el 6,4% restante, $17,3 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales (EPN).

El gasto de funcionamiento se incrementa en 9,9%. Las transferencias es el concepto de gasto que explica parte significativa del comportamiento de este rubro y secundariamente los gastos de personal y la adquisición de bienes y servicios. Estos dos presentan un incremento del 2,8%, al pasar de $41 billones en 2019 a $42,1 billones en 2020.

Se estima que las transferencias crecerán 11,7%, al pasar de $112,9 billones en 2019 a $126,2 billones en 2020. Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general y asignaciones especiales a través del Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP): $43,8 billones;
- Pensiones: $43,3 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
- Aseguramiento en salud: $19,3 billones
- Otras transferencias para educación (IESP $3.7 billones, FOMAG $2,4 billones): $5,9 billones.
- Gastos de comercialización y producción, $2,5 billones
- Adquisición de activos financieros, $378 mm, y
- Disminución de pasivos, $235 mm.
- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, $590 mm.

El servicio de la deuda pública crece en 14,2%, al pasar de $51,9 billones a $59,3 billones, de los cuales $28,4 billones se destinan a principal y los restantes $30,9 billones, a pago de intereses y otros costos asociados. Se incluyen aquí $7 billones para la atención de la estrategia de sustitución pasivos establecida en el PND para remplazar pasivo de sentencias en mora y de la Seguridad Social en Salud del régimen Contributivo.

La inversión pública pasa de $40,7 billones en 2019 a $40,4 billones en 2020. El presupuesto de inversión para 2020 será equivalente a 3,6% del PIB. (77,8% son PN 22,2%, EPN), esto es 0,3 pp menos que en 2019. Esto muestra el compromiso gubernamental con el cumplimiento de la regla fiscal, en el entendido de que esta es la mejor manera de retomar la senda de crecimiento y de generación de empleo.

A continuación, se presentan las características más importantes de los rubros que componen el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos financiado con recursos de la Nación. Posteriormente, se resaltan las del presupuesto de los EPN, con recursos propios.

6. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2020

Las rentas previstas para 2020 son congruentes con las estimaciones del Plan Financiero contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y consistentes con las metas de crecimiento real de la economía. La composición de los recursos del PGN puesta a consideración del H. Congreso de la República es la siguiente: $159,3 billones, 58,7% del total, corresponde a ingresos corrientes; $81,2 billones, 29,9%, recursos

de capital; $13,7 billones, 5,1%, a rentas parafiscales y fondos especiales. El 6,4% restante, $17,3 billones, corresponde a recursos propios de los establecimientos públicos nacionales.

Los principales componentes de los ingresos aforados en el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5. Comportamiento estimado de los ingresos PGN 2019 – 2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019 Aforo (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 20/19 (4)=(2-1)	Porcentaje del PIB 2019 (5)	Porcentaje del PIB 2020 (6)
Presupuesto Nación	**243.871**	**254.398**	**4,3**	**10.526**	**23,4**	**22,8**
Ingresos Corrientes	149.775	159.367	6,4	9.592	14,4	14,3
Recursos de Capital	80.936	81.284	0,4	348	7,8	7,3
Fondos Especiales	11.076	11.500	3,8	424	1,1	1,0
Rentas Parafiscales	2.085	2.247	7,7	161	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	**15.362**	**17.316**	**12,7**	**1.954**	**1,5**	**1,6**
Total PGN	**259.234**	**271.714**	**4,8**	**12.480**	**24,9**	**24,3**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

6.1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN

El total de ingresos corrientes de la Nación (ICN) asciende a $159,3 billones, lo que representa un incremento nominal de 6,4% sobre el aforo estimado para 2019. Su participación como porcentaje del PIB se reduce en 0,1 puntos porcentuales (pp) entre 2019 y 2020 al pasar de 14,4% a 14,3% del PIB, respectivamente, en particular por el impuesto a la Renta, que reduce su estimación por efecto de la aplicación de la Ley 1943 de 2018, por menor carga impositiva a empresas, lo que afecta el recaudo en la modalidad de cuotas de sectores diferentes al petrolero.

La demanda interna ha mostrado mayor dinamismo en lo corrido 2019 y se prevé un crecimiento para el 2020, después de experimentar ralentización durante 2018, por la recuperación de la economía y el impulso observado en el primer semestre de 2019 del sector comercio, aun descontando las ventas de vehículos. Además, los mecanismos anti evasión y el Plan de Cobro en la DIAN logran gestionar mayores recaudos de los ingresos tributarios incluidos los correspondientes al impuesto sobre las ventas.

Dentro de estos Ingresos los de origen tributario, internos y externos, ascienden a $158,5 billones, mostrando una variación nominal del 6,8%, mientras los de origen no tributarios ascienden a $844 mm, con una variación nominal de -35,5% (***Cuadro 6***).

Los tributos que gravan la actividad económica interna representan cerca del 82,9% de los ingresos corrientes. Para 2020, se estima que ascenderán a $132,1 billones, esto es, el 11,8% del PIB. Esta cifra representa un aumento de $7,2 billones respecto al previsto en el presupuesto para 2019, y equivale a un incremento nominal del 5,8%. Este comportamiento recoge las estimaciones del comportamiento esperado de la economía para el próximo año.

Cuadro 6. Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2019-2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019 Aforo (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 20/19 (4)	Porcentaje del PIB 2019 (5)	Porcentaje del PIB 2020 (6)
I.- Ingresos Tributarios	**148.465**	**158.523**	**6,8**	**10.058**	**14,3**	**14,2**
Actividad Económica Interna	**124.854**	**132.062**	**5,8**	**7.208**	**12,0**	**11,8**
Renta	68.290	70.633	3,4	2.343	6,6	6,3
Impuesto al Valor Agregado	42.627	46.906	10,0	4.279	4,1	4,2
Gravamen a los Movimientos Financieros	7.542	8.713	15,5	1.171	0,7	0,8
Impuesto de Timbre	85	94	10,5	9	0,0	0,0
Impuesto Nacional al Consumo	3.973	3.088	(22,3)	(885)	0,4	0,3
Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM	1.566	1.748	11,6	182	0,2	0,2
Impuesto Nacional al Carbono	306	342	11,6	36	0,0	0,0
Otros	465	539	16,0	75	0,0	0,0
Actividad Económica Externa	**23.611**	**26.461**	**12,1**	**2.850**	**2,3**	**2,4**
Impuesto al Valor Agregado	19.584	21.947	12,1	2.364	1,9	2,0
Aduanas y Recargos	4.028	4.514	12,1	486	0,4	0,4
II- Ingresos No Tributarios	**1.309**	**844**	**(35,5)**	**(465)**	**0,1**	**0,1**
III- TOTAL (I +II)	**149.775**	**159.367**	**6,4**	**9.592**	**14,4**	**14,3**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Así, el presupuesto del impuesto sobre la renta y complementarios se incrementará nominalmente para el 2020 en 3,4%, aproximadamente $2,3 billones más que el de 2019 por el efecto que tendría la Ley 1943 de 2018, aunado al programa de Plan de Cobro a cargo de la DIAN y los aportes por renta petrolera. El recaudo esperado por este impuesto es de $70,6 billones, representando el 6,3% del PIB, inferior sin embargo al estimado en el 2019, por reducción de carga tributaria al pasar la tasa de tributación de 33% a 32%, como lo estableció la Ley de Financiamiento 2018.

Por su parte, el IVA interno presenta un incremento del 10,0%, superior en $4,3 billones a la proyección de recaudo estimado para 2019, en armonía con el comportamiento esperado de la demanda interna, con lo que se estiman que estos ingresos ascenderán en 2020 a $46,9 billones.

El impuesto nacional al consumo - Impoconsumo, gravamen surgido a partir del 1o. de enero de 2013 en virtud de la Ley 1607 de 2012, y modificado por la Ley 1819 de 2016, para incorporar el consumo generado en la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de bienes y servicios específicos y con la Ley 1943 de 2018, se le introdujo un concepto adicional de ingreso corriente el cual grava la venta de inmuebles con valor superior a 268000 UVT vigente. Para 2020 se estima un recaudo de $3,1 billones, con una caída de 22,3%, y una participación de 0,3% del PIB.

En resumen, el recaudo por impuesto a la renta, IVA interno e Impoconsumo, representan el 75,7% de los Ingresos tributarios para la vigencia 2020.

Respecto al gravamen a los movimientos financieros, GMF, el cual se mantuvo de acuerdo con la Ley 1819 de 2016, conserva la tarifa en 4 por mil, y se prevé un recaudo para 2020 de $8,7 billones, 0,8% del PIB. Por concepto de impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, que sustituyó al impuesto global a la gasolina y

ACPM, se estima recaudar $1,7 billones, 0,2% del PIB que representa una variación de 11,6% sobre el aforo para 2019, esto es, $182 mm adicionales. En este impuesto se dio una recomposición del impuesto que discrimina el IVA general del impuesto a los combustibles, regresando al esquema anterior del impuesto global, donde se estima exclusivamente el impuesto que recae sobre el bien específico.

En el impuesto Nacional al Carbono se espera recaudar $0,3 billones, superior al estimado en el 2019, y en impuesto de Timbre un comportamiento similar de cerca de $94 mm de recaudo anual.

En cuanto a los ingresos tributarios ligados a la actividad externa de la economía, IVA a las importaciones y gravamen arancelario, se estima un crecimiento de 12,1%, mejorando su participación en términos del PIB, 0,1%, al esperado para la economía en el 2019, y aumenta su recaudo en $2,8 billones. El ingreso proveniente de la tributación sobre las importaciones constituye el 16,7% de los Ingresos tributarios.

Cabe señalar que el monto del recaudo externo responde a la tasa de cambio promedio, al nivel esperado de las importaciones y a las tarifas implícitas que se aplican sobre aquellas. El IVA a las importaciones es el más importante dentro de los ingresos tributarios ligados a la actividad externa, al representar más de las tres cuartas partes del recaudo que esta actividad genera. Para el año 2020, se esperan ingresos por $21,9 billones, 2,0% del PIB. El recaudo por concepto de gravamen arancelario se proyecta en $4,5 billones, cerca de 0,4% del PIB.

Otros ingresos tributarios generados por la actividad económica interna incluyen el impuesto de timbre a salidas al exterior, el impuesto al turismo y el impuesto al oro y el platino, que en conjunto alcanzarían un recaudo estimado de $0,5 billones al año.

6.2. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES Y FONDOS ESPECIALES

En contribuciones parafiscales se afora la suma de $2,2 billones y para los fondos especiales, $11,5 billones. Como contribución parafiscal se programa el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Ley 91 de 1989 y Decreto 1775 de 1990). Sus recursos provienen, entre otros, de aportes de afiliados y rendimientos financieros generados por las reservas para pensiones y cesantías, los cuales se utilizan para atender el pago de las prestaciones sociales de salud y pensiones, y las cesantías del personal docente. Además, se incluyen los aportes que generan los espectáculos públicos de las artes escénicas, determinado por la Ley 1493 de 2011.

Respecto a los Fondos Especiales, por $11,5 billones, se incrementa en 3,8% respecto a 2018, impulsado por el aumento observado en los recursos del SOAT y FONSAT, antes denominado FOSYGA, el cual crece nominalmente en 37,5%, que representa cerca de $617 mm más de ingresos estimado. Al igual que lo observado en los fondos del sector pensional y salud de la Policía, los cuales crecen 10,8% y 15,9%, respectivamente, adicionando cerca de $290 mm, lo que contrarresta la disminución de recursos del resto de los fondos. Sin embargo, disminuye en total 0,1% del PIB para 2020.

Los fondos más importantes por el monto de los recursos son: Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (Antes FOSYGA); $2,3 billones; Fondo de Solidaridad Pensional, $1,4 billones; Fondo de Salud de la Policía Nacional, $1,1 billones; Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, $1 billón; Fondo de Pensiones Telecom y

Teleasociadas, $854 mm; Fondo Sector Justicia, $788 mm; Fondos Internos de Defensa, $500 mm, estos representan cerca del 69,1% del total de los fondos programados (**Cuadro 7**).

Los ingresos de los fondos especiales restantes corresponden a contribuciones realizadas a los órganos públicos encargados de la vigilancia, control o regulación, tanto de entidades públicas como de la actividad de entidades privadas o de otras actividades específicas. Como es el caso, entre otras, de las superintendencias sin personería jurídica y las comisiones de regulación.

Cuadro 7. Comportamiento estimado de los fondos especiales de la Nación 2019-2020
Miles de millones de pesos

Concepto	2019	2020 Proyecto	Variación porcentual 20/19	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Fondo de Recursos Soat y Fonsat (Antes Fosyga)	1.647	2.264	37,5	0,2	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.290	1.429	10,8	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	936	1.085	15,9	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	1.047	1.024	(2,2)	0,1	0,1
Fondo prensiones Telecom y Teleasociadas	823	854	3,7	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	682	788	15,5	0,1	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	466	500	7,2	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	307	337	9,9	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	265	348	31,1	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	161	234	45,1	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.450	2.638	(23,5)	0,3	0,2
Total Fondos Especiales	**11.076**	**11.500**	**3,8**	**1,1**	**1,0**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

6.3. RECURSOS DE CAPITAL

Los recaudos de los ICN, Fondos Especiales y las Rentas Parafiscales cubren más de la mitad de las apropiaciones del gasto, 69,8% de los recursos de la Nación. El resto debe ser cubierto mediante otras fuentes de financiamiento, que provienen de recursos de capital como el endeudamiento interno y externo, entre los más destacados (**Cuadro 8**).

Cuadro 8. Recursos de Capital

Miles de millones de pesos

Concepto	2019 Aforo (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación porcentual 2019 (4)	Participación porcentual 2020 (5)	Porcentaje del PIB 2019 (6)	Porcentaje del PIB 2020 (7)
Crédito Interno	43.940	37.106	(15,6)	54,3	45,6	4,2	3,3
Crédito Externo	16.506	10.482	(36,5)	20,4	12,9	1,6	0,9
Excedentes Financieros y Utilidades	8.700	11.441	31,5	10,7	14,1	0,8	1,0
Rendimientos Financieros	2.764	2.032	(26,5)	3,4	2,5	0,3	0,2
Disposición de Activos	2.500	8.500	240,0	3,1	10,5	0,2	0,8
Reintegros y Recursos No Apropiados	1.819	511	(71,9)	2,2	0,6	0,2	0,0
Recuperación de cartera	235	268	14,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Recursos del Balance y Otros RK	4.472	10.943	144,7	5,5	13,5	0,4	1,0
Total Recursos de Capital	**80.936**	**81.284**	**0,4**	**100,0**	**100,0**	**7,8**	**7,3**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El monto de recursos de capital previsto para 2020 asciende a $81,2 billones, representa el 31,8% del Presupuesto de la Nación y equivale a 7,3% del PIB. Estos recursos se componen de desembolsos de crédito interno y externo ($47,6 billones); Excedentes financieros y Dividendos y utilidades de empresas de entidades descentralizadas ($11,4 billones); Disposición de activos ($8,5 billones); Rendimientos financieros ($2 billones); Reintegros ($511 mm); Recuperación de cartera ($268 mm) y Recursos del balance y Otros recursos de capital ($10,9 billones).

Los desembolsos de crédito por $47,6 billones se distribuyen así: $37,1 billones para crédito interno mediante colocaciones de Títulos de Tesorería (TES) y $10,5 billones para crédito externo entre bonos y crédito de la banca multilateral. Los primeros se proyecta emitirlos una vez colocados mediante el mecanismo de subastas ($23 billones) y ($14,1 billones) a través de las entidades del sector público, atención de obligaciones y acuerdos de pago correspondientes a la estrategia de sustitución de pasivos establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. La estrategia de financiamiento interno se soporta en el positivo desarrollo del mercado de deuda pública local que continúa su tendencia de consolidación de liquidez y profundidad que se han logrado por el marco institucional, su desarrollo en la parte larga de la curva de rendimientos, soportado en el esquema de creadores de mercado y en sistemas consistentes de negociación y cumplimiento por lo que ha sido atractivo para los inversionistas extranjeros[15], tanto que han mantenido cerca del 25% del portafolio de bonos internos desde 2017.

Al igual que en el 2019, dentro del monto de colocaciones de TES en moneda local, se incluyen las transferencias que la Nación hará a Colpensiones ($14,1 billones) para el pago de pensiones de 2020.

En Excedentes Financieros se incluyen $11,4 billones, de los que corresponden a las utilidades de Ecopetrol $6,5 billones; Banco de la República $3,4 billones; Sector eléctrico por $590 mm y sector financiero $328 mm, entre las más importantes entidades que aportan a los excedentes financieros para 2020.

[15] "*… en momentos en que se mantienen altos niveles de liquidez mundial, los fondos internacionales buscan alternativas que ofrezcan una buena combinación entre rentabilidad y seguridad.*" "*… y Colombia luce como uno de los mercados más atractivos.*" *Colombia: el tercer mercado emergente más atractivo para invertir.* Portafolio, julio 13 de julio de 2016, ed. on line.

Se registran en la Disposición de activos, la estimación de los recursos que se obtendrían por la puesta en venta de activos de empresas, por $8,5 billones. Adicionalmente, los reintegros por $511 mm. Estos recursos corresponden a saldos no ejecutados que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional, en vigencias anteriores, devuelven a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, DGCPTN. Además, se incluyen recursos por recuperación de cartera por concepto de préstamos concedidos en vigencias anteriores por $268 mm.

En recursos del balance se incorporan $3,2 billones y en otros recursos de capital por $7,7 billones que contienen las estimaciones del financiamiento restante requerido para un total de ejecución del presupuesto aprobado. En el primer concepto se registran los recursos correspondientes a la diferencia en la disponibilidad inicial menos la final por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional -DGCPTN. En el segundo, recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas, con lo que se cuenta con cerca de 18 meses para aplicar la estrategia de financiamiento que posibilite una financiación adecuada de los compromisos presupuestales, orientada a la reducción del riesgo cambiario y eliminación de un posible riesgo de refinanciación.

7. PRESUPUESTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y DEL SERVICIO DE LA DEUDA PARA 2020

A continuación, se describen las principales características del PGN. Inicialmente, las del presupuesto de la Nación y, posteriormente, las de los EPN.

El presupuesto nacional asciende a $254,4 billones (93,6% del PGN) con la siguiente composición del gasto: funcionamiento, $163,7 billones, que representa el 64,4% del total; servicio de la deuda[16], $59,3 billones, 23,3%, e inversión, $31,4 billones, que equivale al 12,3% restante (**Cuadro 9**).

[16] El servicio de deuda en el PGN incluye la asunción por parte de la Nación de obligaciones de diversas entidades del Estado que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus compromisos, así como el endeudamiento contratado para financiar inversiones sectoriales diversas.

Cuadro 9. Presupuesto General de la Nación 2019-2020 – Recursos de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto	2019*	2020 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	**149.841**	**163.719**	**9,3**	**14,4**	**14,7**
Gastos de personal	**29.943**	**31.475**	**5,1**	**2,9**	**2,8**
Adquisición de Bienes y Servicios	**8.390**	**7.946**	**(5,3)**	**0,8**	**0,7**
Transferencias	**110.468**	**123.139**	**11,5**	**10,6**	**11,0**
SGP	**41.257**	**43.847**	**6,3**	**4,0**	**3,9**
Pago de Mesadas Pensionales	**37.761**	**42.660**	**13,0**	**3,6**	**3,8**
Pensiones sin Colpensiones	26.216	27.718	5,7	2,5	2,5
Pensiones Colpensiones	11.545	14.942	29,4	1,1	1,3
Aseguramiento en Salud	**16.913**	**19.343**	**14,4**	**1,6**	**1,7**
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	**3.354**	**3.605**	**7,5**	**0,3**	**0,3**
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	**2.131**	**2.391**	**12,2**	**0,2**	**0,2**
Resto de transferencias	**9.052**	**11.291**	**24,7**	**0,9**	**1,0**
Gastos de Comercialización y Producción	**71**	**122**	**70,6**	**0,0**	**0,0**
Adquisición de Activos Financieros	**291**	**320**	**10,0**	**0,0**	**0,0**
Disminución de Pasivos	**229**	**225**	**(1,6)**	**0,0**	**0,0**
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	**450**	**493**	**9,5**	**0,0**	**0,0**
DEUDA	**51.933**	**59.295**	**14,2**	**5,0**	**5,3**
Principal	22.088	28.354	28,4	2,1	2,5
Intereses	29.099	29.907	2,8	2,8	2,7
Comisiones y Otros Gastos	253	262	3,2	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	493	773	56,7	0,0	0,1
INVERSIÓN	**32.097**	**31.384**	**(2,2)**	**3,1**	**2,8**
TOTAL	**233.871**	**254.398**	**8,8**	**22,5**	**22,8**
TOTAL SIN DEUDA	**181.938**	**195.103**	**7,2**	**17,5**	**17,5**

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

7.1. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA NACIÓN

Las apropiaciones previstas para gastos de funcionamiento, financiadas con recursos de la Nación, se destinan a gastos de personal, $31,5 billones; adquisición de bienes y servicios, $7,9 billones; transferencias, $123,1 billones; Gastos de Comercialización, $122 mm, Adquisición de activos financieros, $320 mm, Disminución de pasivos, $225 mm y Gastos por Tributos y Multas, $493 mm.

Aunque el gasto de funcionamiento crece 9,3%, esto es, $13,9 billones, respecto a 2019, la mayor parte de su crecimiento en 2020 se explica por el aumento en las transferencias. Una parte significativa de estas corresponde a transferencias originadas en normas constitucionales, orgánicas o mandatos de las altas cortes, respecto a las cuales el Gobierno nacional se limita a darles estricto cumplimiento. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias relacionadas con el Sistema General de Participaciones ($43,8 billones), destinadas en lo fundamental a atender gastos en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y primera infancia. Las transferencias para pensiones ($42,7 billones), son erogaciones ineludibles de la Nación con aquellos que han cumplido con los requisitos y gozan del derecho a recibirlas. Otras transferencias para

el sector educación proveen el gasto de las Instituciones de Educación Superior Públicas ($3,6 billones)[17], y contribuyen al pago de prestaciones sociales del Magisterio ($2,4 billones), sin tener en cuenta las pensiones. Las transferencias para aseguramiento en salud ascienden a $19,3 billones también dan cumplimiento a mandatos legales. Sin mencionar otras, solo este grupo representa el 90,8% del total de las mismas y todas ellas deben pagarse obligatoriamente.

Los cambios en las apropiaciones que componen el denominado gasto de funcionamiento se explican en seguida con mayor detalle.

7.1.1. Gastos de personal

Los gastos de personal para 2020 equivalen al 2,8% del PIB, similar al de 2019. El monto apropiado para este gasto representa una disminución del 0,1% respecto a 2019. Su valor y composición reflejan las características de la estructura del sector público del orden nacional, la distribución e importancia de la planta de personal y las necesidades mismas de la administración. Así, un 52% de los gastos de nómina financiados con recursos de la Nación se concentra en el sector defensa y policía, los cuales suman $16,4 billones; un 27,8% en el sector justicia (Justicia con un $1,1 billones, Rama Judicial $4 billones, Fiscalía General de la Nación con $3,4 billones y Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición con $293 mm), y el 20,2% restante se distribuye entre los demás órganos de la Administración Pública Nacional que hacen parte del PGN.

Es de anotar que en el Sector Judicial se destina $1,4 billones para el pago de la Bonificación Judicial establecida en los Decretos 382, 383 y 384 de 2013, que beneficia a cerca de 52.534 mil funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación.

Ahora bien, para la vigencia 2020 el Sector Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición, está conformado por la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en Razón del Conflicto Armado y por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, entidades creadas por el Acto Legislativo 01 de 2017, que cuentan en su conjunto con una apropiación en Gastos de Personal de $293 mm para atender gastos de nómina, de los cuales a la JEP le corresponden $180 mm.

Así mismo, en la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo continúan programados los cargos para atender los asuntos del postconflicto y cuentan con una apropiación total en Gastos de Personal de $869 mm (incluye el incremento del 4.52% para el 2020).

7.1.2. Adquisición de bienes y servicios

La Adquisición de bienes y servicios es inferior en 5,3% respecto a 2019, muestra de la moderación con que se maneja este rubro. ($4,9 billones) de las erogaciones por adquisición de activos no financieros y

[17] Este monto de recursos permite el cumplimiento lo establecido en la "mesa de diálogo para la construcción de acuerdos para la educación Superior Pública

adquisición diferente de activos se concentran en el Sector de Defensa y Policía, y financia la adquisición de elementos como combustibles y lubricantes, repuestos, transporte de soldados, dotaciones, equipos y raciones de campaña, gastos asociados a la operación de los equipos, pago de recompensas e información, inteligencia y programas de cooperación ciudadana, seguros, arrendamientos, gastos de nacionalización, prestación de servicios médicos asistenciales de salud a los afiliados y beneficiarios de los subsistema de salud, entre otros rubros. Un 13,9% se asigna a los componentes del sector Justicia, Rama, Fiscalía y JEP, $1,1 billones y el 24,1% restante ($1,9 billones) atiende las necesidades del resto del nivel nacional.

7.1.3. Transferencias

Las transferencias ascienden a $123,1 billones y representan casi el 75,2% del total de los gastos de funcionamiento financiados con recursos de la Nación, crecen 11,5% respecto a 2019 y explican la mayor parte de las variaciones en el gasto presupuestal. Del total de las transferencias financiadas con recursos de la Nación, $43,8 billones se destinan al Sistema General de Participaciones; $42,7 billones cubren obligaciones pensionales; $19,3 billones aseguramiento en salud, y el resto, $17,3 billones, se destina a diversos conceptos como Instituciones de Educación Superior Públicas $3,6 billones (sin pensiones) y Fondo de Prestaciones del Magisterio $2,4 billones (sin pensiones), entre otros.

Los principales componentes de las transferencias de la Nación se explican a continuación.

- Sistema General de Participaciones (SGP**).** El Sistema General de Participaciones fue creado por el artículo 357 de la Constitución Política de 1991, modificado mediante los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y reglamentado mediante las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Las apropiaciones para el Sistema General de Participaciones de 2020 pasarán de $41,3 billones en 2019 a $43,8 billones, esto es, un aumento de $2,6 billones que equivale a un incremento de 6,3% (**Cuadro 10**). Los sectores de educación y salud son los de mayor participación. Para su cálculo se tuvo en cuenta un incremento igual al promedio de variación porcentual anual de los ingresos corrientes de la Nación en el periodo 2016 a 2019 de 8,97%, y el ajuste negativo de 1,3% por diferencia en el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores programado en el presupuesto 2019. Este resultado se explicó anteriormente.

Cuadro 10. Apropiación del SGP en el año 2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019 (1)	2020 Proyecto (2)	Diferencia (3)=(2)-(1)	Variación porcentual (4)=(2)/(1)
11 / 12 de la vigencia *	39.859	42.873	3.014	7,6
1 / 12 de la vigencia anterior	1.370	1.511	141	10,3
Ajuste promedio 4 años ICN por recaudo efectivo 2017	28	-	(28)	N.C
Ajuste promedio 4 años ICN por recaudo efectivo 2018	-	(537)	(537)	N.C
TOTAL	**41.257**	**43.847**	**2.590**	**6,3**

2019 = 10,20% = promedio de las variaciones de los ICN de 2015 a 2018

2020 = 8,97% = promedio de las variaciones de los ICN de 2016 a 2019

En 2019 se realizó ajuste del promedio de variación de ICN 2014-2017 por diferencia entre aforo y recaudo efectivo 2017 (programado 7,26% VS efectivo 7,34%)

En 2020 se realizó ajuste del promedio de variación de ICN 2015-2018 por diferencia entre aforo y recaudo efectivo 2018 (programado 10,2% VS efectivo 8,77%)

* Excepto para educación que incluye 12/12

Fuente: Dirección General del Presupuesto Publico Nacional

A educación se destina un 56,3% del total del SGP equivalente a $24,7 billones. Estos recursos permitirán financiar la prestación del servicio educativo gratuito y con calidad para una matrícula aproximada de 8,3 millones de estudiantes, que incluye niños y jóvenes en edad escolar, adultos, campesinos grupos étnicos, personas con limitaciones físicas, con capacidades excepcionales y a personas que requieran rehabilitación social (población desplazada, vulnerables, rural y analfabetos), en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado de enero de 2011.

Adicionalmente, los recursos del SGP permitirán financiar los compromisos asumidos con FECODE en la financiación de la nivelación salarial para los docentes (Acuerdo 2019[18/]); se reconoce un punto porcentual adicional respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de trabajadores estatales ($201.9 mm). Así mismo, se garantizará la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

Para el sector salud se destinan $10,3 billones que corresponden al 23,4% del total del SGP. El 87% de estos recursos se destinarán a financiar la atención en salud de la población del régimen subsidiado y el 13% restante a financiar acciones en salud pública y prestación de servicios a la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas con subsidios a la demanda.

El otro 20,3% del SGP, $8,9 billones, se distribuyen en propósito general, $4,9 billones, que están orientados al fortalecimiento de otros sectores como servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, cultura, deporte que los municipios pueden ejecutar a través de proyectos de inversión, para agua potable y saneamiento básico por $2,3 billones y asignaciones especiales por $1,7 billones.

Las llamadas asignaciones especiales establecidas en la Ley de competencias, Ley 715 de 2001 corresponden a recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones, previamente deducidos en cada año en un monto equivalente al 4% del total de recursos, descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones, y que se distribuyen en 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0,5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar; y 2,9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Una de las modificaciones transitorias para las vigencias 2008 a 2016 al SGP introducida por el Acto legislativo 04 de 2007 y reglamentada en el artículo 28 de la Ley 1176 del mismo año, fue la destinación de recursos para la atención integral de la primera infancia cuando el crecimiento real de la economía (año $_t$) fuera superior a 4%, los cuales se programaban tomando como dato preliminar (para el año $_t$) el reporte de crecimiento de la economía entregado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el mes de mayo del siguiente año (año $_{t+1}$), es decir que terminó con el reporte en el 2017 de reconocimiento preliminar en 2016. Dado que la información definitiva de crecimiento regularmente se conoce al tercer año (año $_{t+3}$) el valor del 2016, último de la transición se conoció en 2019. De no ser igual la tasa de crecimiento comunicada (año $_{t+3}$), obliga a realizar un ajuste positivo o negativo en la programación presupuestal siguiente

[18/] Acuerdo FECODE 2019: 1% en 2020, 1.5% en 2021 y 2.5% puntos adicionales en 2022.

(año $_{t+4}$). El **Cuadro 11** muestra la información preliminar (año $_{t+1}$), provisional (año $_{t+2}$) y definitiva (año $_{t+3}$) de cada año ($_t$) desde la reforma al SGP.

Cuadro 11. Crecimiento del PIB - Período transición SGP (2008-2016) según año de reporte

Año	Porcentaje			PRELIMINAR		DEFINITIVO	
	Preliminar	Revisado	Definitivo	Diferencias >4%	Año Apropiación	Diferencia sobre preliminar	Año Apropiación / Ajuste
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-4%	(5)	(6)=(3-1)	(7)
2008	2,5	2,5	3,5				
2009	0,4	1,5	1,7				
2010	4,3	4	4	0,3	2012	(0,3)	2015
2011	5,9	6,6	6,6	1,9	2013	0,7	2015
2012	4	4	4				
2013	4,3	4,9	4,9	0,3	2015	0,6	2017
2014	4,6	4,4	4,4	0,6	2016	(0,2)	**
2015	3,1	3,1	3,1			(0,2)	**
2016	2	2	2,1			0,1	**

(1) Inicial con el cual se hace la Liquidación del SGP

(2) Informado al siguiente año del dato Preliminar

(3) Informado definitivo para hacer ajuste del SGP

* Artículo 97o. Ley 1873 de diciembre 20 de 2017

** No es posible aplicar ajuste en 2018, 2019,ni 2020 por no existir valor positivo sobre el cual realizarlo

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional a partir de información certificada DANE

Allí vemos también, las diferencias superiores a 4% según dato preliminar y el año en que se reconocieron en el presupuesto, así como la diferencia entre estos y el dato definitivo de crecimiento que genera mayor reconocimiento o ajuste al ya reconocido.

Así, sobre la vigencia fiscal 2014, el DANE reportó el dato definitivo de crecimiento real de la economía en la vigencia 2017 ubicándolo en un 4,4%, con una diferencia de -0,2% respecto del dato preliminar sobre el que en su momento se reconocieron recursos para la atención integral de la primera infancia por lo que aplica ajuste negativo de $54,2 mm ya que fueron programados y ejecutados en la vigencia 2016 $162,6 mm sobre un dato preliminar de crecimiento de la economía 2014 de 4,6% , los cuales deberían ser sujeto de descuento en el presupuesto 2018. Sin embargo, para la programación del SGP 2018 no fue posible aplicarlo por terminación del periodo de transición del SGP en el 2016 y de acuerdo con información suministrada por el DANE no se generaron recursos a favor de la atención integral de la primera infancia, por lo que este descuento tal como quedó señalado en el artículo 97º de la Ley 1873 de 2017, se desplazó para ser efectuado en las vigencias 2019 o 2020. Lo mismo sucedió para la programación 2019, dado que mediante radicado No. 20181510051961 el Departamento Administrativo Nacional de Estadística certificó el crecimiento definitivo de la economía del año 2015 de 3,1% por lo que no se cuenta con el derecho a reconocimiento y por tanto apropiación de la que pueda ser descontable el valor transferido en 2016 por este concepto, así mismo para la programación 2020 mediante certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística con radicado No. 20191510026641 del 14 de marzo de 2019 certificó crecimiento definitivo de la economía de 2,1% por lo que no se cuenta con el derecho a reconocimiento y por tanto apropiación de la que pueda ser descontable el valor transferido en 2016 por este concepto. Así, siendo el año 2016 el último del período de transición en que era viable el reconocimiento por crecimiento de la economía superior al 4% con destino a la atención integral

de la primera infancia, sin que se cuente con posibilidad de ajuste por reconocimiento preliminar por el año 2014.

- Transferencias para pensiones y asignaciones de retiro**.** En una perspectiva de largo plazo, el tema pensional es de suma importancia por el efecto que este pasivo tiene sobre las finanzas públicas. El peso de las pensiones sobre el monto total del presupuesto mantiene su relevancia, dado el esfuerzo que ha hecho el Gobierno nacional por desatrasar el represamiento que existía en la liquidación y reconocimiento de pensiones y los niveles de inflación observados en los últimos años y su impacto sobre las pensiones de salario mínimo. Para 2020, el presupuesto general de la Nación destinará $43,3 billones para financiar gastos en materia pensional, tanto con aportes de la Nación ($42,7 billones) como recursos propios de las entidades ($630 mm), similar al de 2019, como se detalla en el **Cuadro 12**.

Cuadro 12. Apropiaciones para conceptos asociados a pensiones PGN 2019 -2020
Miles de millones de pesos

Concepto/sector	2019*	2020 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
PENSIONES NACION	**37.761**	**42.660**	**13,0**	**3,6**	**3,8**
Pensiones sin Colpensiones	**26.216**	**27.718**	**5,7**	**2,5**	**2,5**
TRABAJO	10.710	10.969	2,4	1,0	1,0
DEFENSA Y POLICÍA	7.234	8.047	11,2	0,7	0,7
EDUCACIÓN	7.675	7.981	4,0	0,7	0,7
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	437	556	27,3	0,0	0,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	78	78	0,6	0,0	0,0
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	47	48	2,7	0,0	0,0
RESTO DE SECTORES	35	39	10,8	0,0	0,0
Pensiones Colpensiones	**11.545**	**14.942**	**29,4**	**1,1**	**1,3**
PENSIONES ESTAPUBLICOS	**764**	**630**	**(17,5)**	**0,1**	**0,1**
TOTAL PENSIONES PGN	**38.524**	**43.290**	**12,4**	**3,7**	**3,9**

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Entre estos recursos programados se destacan $14,9 billones para Colpensiones, de los cuales $14,8 billones para el financiamiento del pago de pensiones y $96,5 mm para BEPS, $10,6 billones para el pago de pensiones a través del Fondo de Pensiones Públicas, $785 mm para el pago de pensiones de TELECOM, $496,6 mm para las pensiones de los ex funcionarios del ISS y $297 mm para el pago de pensiones que estaban a cargo de POSITIVA S.A. Así mismo, se programan recursos por casi $6 billones ($6,6 billones si se incluyen recursos propios) para el pago de asignaciones de retiro en las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

- Aseguramiento en salud**:** Como se mencionó anteriormente, todos los recursos para el aseguramiento en salud se encuentran presupuestados como transferencias en funcionamiento, incluidos aquellos con destinación específica provenientes de la participación en el Impuesto de Renta y Complementarios. Si se incluyen las diferentes fuentes de financiación, se contará con recursos por $19,3 billones para este

propósito[19], lo cual permitirá la prestación de servicios de salud a 23,8 millones de personas del Régimen Subsidiado y a 23 millones de personas del Régimen Contributivo.

- Destinación específica del Impuesto sobre la Renta y Complementarios**.** En virtud del artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, para la vigencia 2020 se destinan 9 puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, equivalentes a $11,2 billones, de manera que 2,2 puntos se destinarán al ICBF ($2,7 billones), 1,4 puntos al SENA ($1,7 billones), 4,4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud ($5,5 billones), 0,4 puntos a financiar programas de atención a la primera infancia ($498 mm), y 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 ($747 mm).

- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FNPSM)**.** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2020, el presupuesto del FNPSM asciende a $10 billones (sin incluir el SGP); suma que representa un incremento del 5.9% frente al presupuesto previsto para 2019. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones ($7.6 billones), para salud ($1.8 billones) y para cesantías ($605 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes como se observa en el **Cuadro 13**.

Cuadro 13. Transferencias FNPSM 2019 -2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019				2020				Variación porcentual
	Aporte Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1 a 3)	Aporte Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5 a 7)	20/19 (9)=(8/4)
Salud	519	931		1.450	541	1.245		1.786	23,2
Pensiones	4.985	1.127	1.200	7.312	6.232	978	400	7.610	4,1
Cesantías Parciales	681			681	605			605	(11,2)
TOTAL	**6.185**	**2.058**	**1.200**	**9.443**	**7.378**	**2.224**	**400**	**10.001**	**5,9**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

- Resto de transferencias. Incluye recursos para el pago de para atender sentencias y conciliaciones, servicios médicos, alimentación y atención de internos, reparación de víctimas, entre otras**.**

7.1.4. Adquisición de activos financieros

Comprende los recursos destinados a la adquisición de derechos financieros, los cuales brindan a su propietario el derecho a recibir fondos u otros recursos de otra unidad. Contiene los aportes al Fondo de Organismos Financieros Internacionales - FOFI, Ley 318 de 1996 por $320 mm.

[19] Los $28,2 billones se refieren a TODAS las fuentes destinadas a este propósito, si se descuenta componente Régimen Subsidiado del SGP serían $19,3 billones.

7.1.5. Disminución de pasivos

Son los gastos asociados a una obligación de pago adquirida por los órganos del PGN, pero que está sustentada en el recaudo previo de recursos y se caracterizan por no afectar el patrimonio de la unidad institucional.

En este sentido, el Sector de Defensa y Policía, dispone de $225 mm para el pago de cesantías, entre recursos de la nación y propios, a fin de prever las necesidades que se originan en el momento en que su personal queda cesante.

7.2. PRESUPUESTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL 2020

Se incluyen apropiaciones por $59,2 billones para el servicio de la deuda pública, superior en 14,2% a las de 2019. De esta suma, $28,4 billones (47,8%) corresponde a principal y $30,9 billones a intereses y otros conceptos (52,2%). El 24,1% ($14,3 billones) del servicio de la deuda se destinará al pago de la deuda externa y el 75,9% restante ($45 billones), al de la deuda interna. El servicio de la deuda incluye recursos para el pago de obligaciones asumidas en años anteriores, tanto localmente como en el exterior, casi en su totalidad en cabeza del Gobierno nacional (**Cuadro 14**).

Cuadro 14. Servicio de la deuda 2019 -2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019*	2020	Variación porcentual 20/19	2001	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
PRINCIPAL	**22.089**	**28.355**	**28,4**	**2,1**	**2,5**
Externos	10.705	5.644	(47,3)	1,0	0,5
Internos	11.384	22.712	99,5	1,1	2,0
INTERESES	**29.099**	**29.907**	**2,8**	**2,8**	**2,7**
Externas	7.863	8.526	8,4	0,8	0,8
Internas	21.236	21.380	0,7	2,0	1,9
COMISIONES Y OTROS GASTOS	**253**	**262**	**3,2**	**0,0**	**0,0**
Externas	152	115	(24,3)	0,0	0,0
Internas	101	146	44,7	0,0	0,0
FONDO DE CONTINGENCIAS	**493**	**773**	**56,7**	**0,0**	**0,1**
Internas	493	773	56,7	0,0	0,1
TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA	**51.935**	**59.296**	**14,2**	**5,0**	**5,3**
Externa	**18.721**	**14.285**	**(23,7)**	**1,8**	**1,3**
Gobierno Central	18.720	14.285	(23,7)	1,8	1,3
Resto de entidades	0	0	(58,5)	0,0	0,0
Interna	**33.214**	**45.011**	**35,5**	**3,2**	**4,0**
Gobierno Central	32.592	44.105	35,3	3,1	4,0
Resto de entidades	622	907	45,7	0,1	0,1
TOTAL GOBIERNO CENTRAL	**51.312**	**58.390**	**13,8**	**4,9**	**5,2**
Principal	21.960	28.221	28,5	2,1	2,5
Intereses	29.099	29.907	2,8	2,8	2,7
Comisiones y Otros Gastos	253	262	3,2	0,0	0,0
TOTAL RESTO DE ENTIDADES	**623**	**907**	**45,6**	**0,1**	**0,1**
Agencia Nacional de Infraestructura	608	896	47,3	0,1	0,1
Invias	9	9	-	0,0	0,0
Otras entidades	5	1	(75,1)	0,0	0,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El presupuesto del Servicio de la Deuda Pública Nacional para el año 2020, sin considerar las del resto de entidades, contempla los pagos por concepto de principal, intereses y comisiones y otros gastos de deuda Interna y externa de la Nación por valor total de $59,3 billones. De esta cifra, $45 billones, esto es el 75,9% del total, se destinará a cubrir los pagos de deuda interna, y constituye la mayor parte de la programación de vencimientos, títulos de tesorería TES B. El resto, $14,3 billones, 24,1% de la apropiación, se destinará a cubrir pagos de deuda externa; concentrándose la mayor programación de vencimientos en el rubro de Títulos Valores - Inversionistas por compromisos contraídos por la Nación en emisiones de títulos en el exterior; y Organismos Multilaterales, por compromisos con la Banca Multilateral, correspondiente al servicio de la deuda de créditos suscritos con el BIRF, el BID y la CAF, entre otros.

Es importante destacar que el proceso de implementación de instrumentos que constituyen el actual marco de sostenibilidad fiscal (regla fiscal para el GNC, MFMP y MGMP), que permiten una programación presupuestal con un horizonte plurianual de referencia, ha contribuido a mejorar la gestión de la política de endeudamiento público y su composición.

7.3. PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS NACIONALES (EPN)

El presupuesto de los EPN con recursos propios representa el 6,4% del PGN y asciende a $17,3 billones. De esta cifra, $8,3 billones se asignan a gastos de funcionamiento y $9 billones a inversión. El gasto de funcionamiento representa el 48,2% del presupuesto de los EPN y la inversión el 51,8%, como se observa en el **Cuadro 15**.

Cuadro 15. Presupuesto EPN con recursos propios 2019 -2020

Miles de millones de pesos

Concepto	2019*	2020 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
FUNCIONAMIENTO	**6.717**	**8.344**	**24,2**	**0,6**	**0,7**
Gastos de personal	**1.886**	**1.958**	**3,8**	**0,2**	**0,2**
Adquisición de Bienes y Servicios	**793**	**793**	**(0,0)**	**0,1**	**0,1**
Transferencias	**2.475**	**3.019**	**22,0**	**0,2**	**0,3**
Pensiones	764	630	(17,5)	0,1	0,1
Resto de transferencias	1.711	2.389	39,6	0,2	0,2
Gastos de Comercialización y Producción	**1.442**	**2.409**	**67,1**	**0,1**	**0,2**
Adquisición de Activos Financieros	**31**	**58**	**84,7**	**0,0**	**0,0**
Disminución de Pasivos	**9**	**10**	**8,3**	**0,0**	**0,0**
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	**81**	**97**	**19,4**	**0,0**	**0,0**
DEUDA	**1**	**1**	**(11,5)**	**0,0**	**0,0**
Principal	1	1	(8,9)	0,0	0,0
Intereses	0	0	(39,4)	0,0	0,0
INVERSIÓN	**8.644**	**8.970**	**3,8**	**0,8**	**0,8**
TOTAL	**15.362**	**17.316**	**12,7**	**1,5**	**1,6**
TOTAL SIN DEUDA	**15.361**	**17.315**	**12,7**	**1,5**	**1,6**

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El 78,3% del presupuesto de los EPN con recursos propios se concentra en seis sectores. Estos son: Transporte, Defensa y Policía, Inclusión Social y Reconciliación, Trabajo, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y Minas y Energía (**Cuadro 16**).

Cuadro 16. Gasto EPN con recursos propios 2019 -2020 por sectores
Miles de millones de pesos

Sector	2019*	2020 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
TRANSPORTE	3.025	3.199	5,7	0,3	0,3
DEFENSA Y POLICÍA	2.264	3.000	32,5	0,2	0,3
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	2.700	2.784	3,1	0,3	0,2
TRABAJO	1.658	1.673	0,9	0,2	0,1
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.645	1.529	(7,0)	0,2	0,1
MINAS Y ENERGÍA	850	1.368	60,9	0,1	0,1
PLANEACIÓN	143	620	332,8	0,0	0,1
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	623	527	(15,5)	0,1	0,0
EMPLEO PÚBLICO	481	504	4,7	0,0	0,0
JUSTICIA Y DEL DERECHO	452	489	8,3	0,0	0,0
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	395	396	0,3	0,0	0,0
HACIENDA	264	311	17,9	0,0	0,0
RELACIONES EXTERIORES	230	218	(5,3)	0,0	0,0
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	145	161	11,3	0,0	0,0
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	72	101	39,2	0,0	0,0
REGISTRADURÍA	97	95	(2,8)	0,0	0,0
INTERIOR	79	94	18,7	0,0	0,0
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	66	67	2,0	0,0	0,0
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	44	58	33,4	0,0	0,0
FISCALÍA	70	56	(20,0)	0,0	0,0
EDUCACIÓN	27	29	8,5	0,0	0,0
ORGANISMOS DE CONTROL	21	21	3,0	0,0	0,0
CULTURA	10	15	43,4	0,0	0,0
CULTURA	**15.362**	**17.316**	**12,7**	**1,5**	**1,6**

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación, se resumen algunos aspectos del presupuesto de los principales sectores o entidades

Sector Defensa y Policía ($3 billones). Está integrado por las Cajas de Retiro, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, la Defensa Civil, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el Club Militar de Oficiales, el Hospital Militar, el Fondo Rotatorio de la Policía y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares. Estos tres últimos son los más representativos, toda vez que suman un presupuesto de $2.9 billones, equivalente al 96%.

- **Agencia Logística de las Fuerzas Militares.** Su función al desarrollar sus actividades y servicios es la de apoyar la misión de las Fuerzas Militares, proporcionándole a estas el apoyo logístico necesario en materia de abastecimiento, mantenimiento y servicios, con la calidad, cantidad y oportunidad que se requiera. Con este fin, para 2020 se incorpora en su presupuesto la suma de $1,2 billones.

- **Fondo Rotatorio de la Policía Nacional**. Con el propósito de apoyar el abastecimiento, suministro de bienes y servicios, y construcción de obras que requiera la Policía Nacional para ejercer sus funciones, el Fondo Rotatorio de la Policía contará con $753 mm. Adicionalmente, para el 2020, producto de la liquidación de excedentes financieros, se incluyen $19,3 mm, para ser transferidos a la nación.

- **Hospital Militar**. Para ejecutar su función principal de atención médica a afiliados y beneficiarios del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y prestación de servicios médico – asistenciales, el Hospital presenta un presupuesto de $408 mm.

Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) ($1,5 billones). Hacen parte de este sector el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Autoridad Nacional de Televisión, Computadores para Educar y la Agencia Nacional del Espectro. Los recursos programados se orientan a fortalecer el acceso, uso efectivo y apropiación masivos de las TIC, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el incremento sostenible del desarrollo del país.

- **Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** Para este fondo se programan recursos por $1,2 billones, que provienen del cobro a los operadores de telecomunicaciones y correos por concepto de concesiones, autorizaciones, permisos y utilización del espectro electromagnético. Estos recursos se destinarán al financiamiento de proyectos que faciliten el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TIC. El presupuesto del Fondo incluye también la transferencia a la Nación de excedentes financieros por $120 mm.

- **Autoridad Nacional de Televisión, ANTV.** Creada por la Ley 1507 de 2012. Para la ANTV se programan $260 mm por cobro de tarifas, tasas y derechos por el otorgamiento y explotación de las concesiones del servicio público de televisión, la asignación y uso de las frecuencias, la adjudicación y explotación de los contratos de concesión de espacios de televisión y demás contraprestaciones derivadas de la explotación del servicio de televisión.

- **Computadores para Educar, CPE**. Asociación integrada por la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Fondo TIC y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Se presupuestan $47,5 mm, correspondientes a los aportes que realizará el Fondo TIC para poner las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al alcance de las comunidades educativas, especialmente en las sedes educativas públicas del país, mediante la entrega de equipos de cómputo y la formación a los docentes para su máximo aprovechamiento.

- **Agencia Nacional del Espectro, ANE.** Creada por la Ley 1341 de 2009. Para la ANE se presupuestan $25 mm, transferidos por el Fondo de Tecnologías de la Información y de Comunicaciones para la gestión técnica, el control y la vigilancia del espectro radioeléctrico del país.

Sector Inclusión Social y Reconciliación ($2,7 billones). En este sector, los recursos propios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ($2,7 billones) y de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas ($49,2 mm) son fuentes importantes de su financiamiento, destacándose el ICBF que cuenta con los recursos parafiscales que se pagan sobre salarios superiores a 10 SMLV en el sector privado y sobre la nómina del sector público.

Sector Empleo Público ($503,7 mm). La principal fuente de financiación de este sector la constituyen los recursos propios de los establecimientos públicos (93%), de los cuales $235.5 mm son recursos de capital, $160.7 mm corresponden a rentas parafiscales de la ESAP en cumplimiento de lo señalado en la Ley 21 de

1982, y $107,5 mm por concepto de matrículas de pregrado y posgrado de la ESAP y procesos de selección de méritos adelantados por la CNSC.

Sector Transporte ($3,2 billones)**.** La inmersión del país en los mercados internacionales obliga a continuar la ejecución de las obras en desarrollo, a estructurar nuevos proyectos, a mejorar y mantener la infraestructura actual, y a apoyar a las regiones en la rehabilitación, construcción y mantenimiento de infraestructura regional que mejore la conexión con las vías principales. Así mismo, también son retos de la política del Sector Transporte la reducción de costos y tiempos de transporte de pasajeros y bienes, y estimular la participación público-privada en el desarrollo de infraestructura, control, vigilancia, regulación, servicios logísticos e implementación de medidas de seguridad vial. Este sector está conformado por cinco establecimientos públicos: Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Superintendencia de Puertos y Transporte y nueva Agencia Nacional de Seguridad Vial.

- **U. A. E. de la Aeronáutica Civil**. Se prevén recursos propios por $1,6 billones, originados en el cobro del uso de la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 105 de 1993 y excedentes financieros. Estos recursos se destinarán al apoyo logístico y funcionamiento de la entidad, así como a la adquisición, construcción, conservación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura aeroportuaria y equipos para el control y seguridad aeronáutica, de tal forma que se garantice el desarrollo de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, bajo las condiciones de la normatividad de aviación civil internacional. Incluye la transferencia de excedentes financieros a la Nación por $100 mm.

- **Instituto Nacional de Vías, INVÍAS.** En el PGN de 2020 se prevén recursos propios por $1,2 billones, especialmente por peajes por el uso de la infraestructura vial a su cargo, la contraprestación por las concesiones portuarias, en virtud de las Leyes 1 de 1991 y 105 de 1993 y excedentes financieros, que se destinarán principalmente a la ejecución de proyectos de mejoramiento, adecuación, mantenimiento y conservación de la Red Vial Nacional no concesionada, ampliación y profundización de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación y adquisición de equipos, dotación de señales para la seguridad vial en carreteras y parte del funcionamiento de la entidad.

- **Agencia Nacional de Infraestructura, ANI.** Se programaron recursos propios por $222,4 mm originados en la contraprestación por el uso de la infraestructura férrea, participación sobre la contraprestación de las concesiones férreas y áreas, según el artículo 308 de la Ley 1955 de 2019 y el costo de la estructuración pública reconocida por los originadores de iniciativas privadas en proyectos de asociaciones público privada. Se destinarán a la remuneración del concesionario y al mejoramiento, adecuación, mantenimiento, conservación e interventoría de la infraestructura ferroviaria, así como al apoyo logístico y al funcionamiento de la Agencia.

- **Agencia Nacional de Seguridad Vial, ANSV.** Creada por la Ley 1702 de 2013. Para la ANSV se programan recursos por $163,4 mm del Fondo Nacional de Seguridad Vial, integrados por el 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT, según lo dispone el artículo 7 y el numeral 6 del artículo 8 de la misma Ley. Estos recursos se destinarán a la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial, así como al funcionamiento de la entidad.

- **Superintendencia de Puertos y Transporte.** Se contemplan recursos propios por $52,3 mm originados por el recaudo de la contribución a los vigilados, de conformidad con lo dispuesto por las Leyes 1 de 1991 y 1753 de 2015, que se destinarán al funcionamiento e infraestructura tecnológica de la Entidad.

Sector Justicia y del Derecho **– Superintendencia de Notariado y Registro** ($488,8 mm)**.** Los recursos de la Superintendencia se originan especialmente por el registro de instrumentos públicos y la expedición de certificados de libertad y tradición en las 195 oficinas de registro que funcionan en el país, recursos que para la vigencia 2020 ascienden a $309,2 mm, sumados a $77,6 mm de fondos especiales. De estos recursos se destinan $14,2 mm para pago del pasivo pensional de Fonprenor, $62,3 mm para el Fondo de Notarios con insuficientes ingresos, $2,2 mm para los gastos relacionados con las nuevas funciones de curadores urbanos, $10 mm para el Fondo de Vivienda y $72,4 mm para el desarrollo de los proyectos de inversión de la entidad.

Sector Trabajo - Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA ($1,7 billones). Se financia con: i) Los aportes parafiscales que se derivan por el pago del 2% sobre el valor de la nómina de las entidades no obligadas a declarar y pagar el impuesto de renta; trabajadores con ingresos salariales iguales o superiores a 10 SMLM de aquellas personas jurídicas obligadas a pagar renta; este ingreso asciende a $1,1 billones; ii) ingresos de capital por valor de $96 mm compuestos por los rendimientos y excedentes financieros y recuperación de cartera; iii) los ingresos corrientes provenientes de la venta de bienes y servicios, tasas multas y contribuciones, y transferencias corrientes, $168,5 mm y iv) fondos especiales, $284 mm.

Sector Minas y Energía ($1,4 billones mm). Hacen parte del sector la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH, la IPSE- la Agencia Nacional de Minería - ANM, el Servicio Geológico Colombiano-SGC, la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME y el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE. Entre las entidades con mayores recursos propios están las siguientes:

- **Agencia Nacional de Hidrocarburos**. En el presupuesto se asignan recursos por $1,2 billones, de éstos, gastos de funcionamiento $889,8 mm. e inversión $296,1 mm, de los cuales se asignan $219 mm principalmente, a la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos del país, con el fin de adquirir y procesar 1.400 Kms de sísmica 2D y contar con 42 pozos exploratorios perforados. La producción diaria de crudo se estima en 905 KBPD. Esta entidad estima transferir excedentes a la Nación por valor de $773,5 mm

- **Agencia Nacional de Minería.** Se aforan recursos por $148,3 mm, de los cuales $105,7 mm se financian con recursos propios. Una parte importante de los mismos se destina a la administración de la contratación y titulación minera, y a mejorar las condiciones de seguridad y salvamento minero, lo mismo que para atender sentencias judiciales en contra de la entidad. También se apropian recursos para financiar el 25% del presupuesto de la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, de acuerdo con lo establecido en la Ley 143 de 1994.

- **Unidad de Planeación Minero Energética, UPME.** Se programan recursos por $37,4 mm, los cuales están destinados especialmente para su funcionamiento y la implementación de acciones para la

confiabilidad del subsector eléctrico y la planeación de abastecimiento y confiabilidad del sub sector de hidrocarburos, entre otros.

- **Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE.** Se programaron recursos por $63 mm, de los cuales $25,4 mm corresponden a recursos propios, destinados especialmente para su funcionamiento y el desarrollo de soluciones energéticas sostenibles para la ampliación de cobertura en las zonas no interconectadas del país.

Sector Salud y Protección Social ($527 mm). Está conformado por cinco establecimientos públicos, los cuales tienen recursos propios, provenientes de contribuciones como en el caso de la Superintendencia Nacional de Salud ($155,4 mm); aportes patronales y de empleados para el Fondo Previsión Social del Congreso - pensiones ($59,8 mm) y el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia ($111 mm); y venta de bienes y servicios para el Instituto Nacional de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos ($196,1 mm), y el Instituto Nacional de Salud ($4,5 mm).

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible ($161,3 mm). Al sector pertenecen el Fondo Nacional Ambiental, El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, a las cuales se les apropia los recursos con que la Nación apoya el financiamiento de una parte de sus gastos, conforme a lo establecido en la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-275 de 1998. Se destaca:

- **Fondo Nacional Ambiental**. En el presupuesto se asignan recursos por $156,6 mm, de los cuales $151,2 mm son recursos propios. Se destinan $127,7 mm principalmente al fortalecimiento de los procesos de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, a la administración del sistema de parques nacionales y para la conservación de cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos municipales. Los restantes $28,9 mm se apropian en su mayor parte para financiar los gastos de funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA.

Sector Agricultura y Desarrollo Rural ($100,9 mm). Está conformado por seis establecimientos públicos, que se financian con recursos propios por venta de bienes y servicios, así:

- **Instituto Colombiano Agropecuario**, **ICA.** $82,7 mm para la formulación de política y planes de investigación agropecuaria, transferencia de tecnología y prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales.

- **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, AUNAP.** $7,2 mm para ejercer las actividades de fomento, investigación, regulación, registro, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura.

- **Agencia Nacional de Tierras, ANT.** $6 mm para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

- **Agencia de Desarrollo Rural, ADR.** $5 mm para ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada y fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.

Sector Comercio, Industria y Turismo ($396 mm). Está conformado por cuatro establecimientos públicos, que se financian con recursos propios y corresponden a contribuciones, multas y venta de bienes y servicios.

- **Superintendencia de Industria y Comercio.** $243 mm para inspeccionar lo relativo a la libre competencia y proteger los derechos del consumidor.

- **Superintendencia de Sociedades.** $137,5 mm para propender por el correcto ejercicio de las relaciones comerciales de las sociedades.

- **Junta Central de Contadores.** $13,9 mm para garantizar el ejercicio de la contaduría pública por profesionales debidamente inscritos y de conformidad con las normas legales.

- **Instituto Nacional de Metrología.** $1,6 mm para el desarrollo de las actividades de metrología científica e industrial para el adelanto de la innovación y desarrollo tecnológico y científico del país.

Sector Planeación ($620,2 mm). Dentro del sector, la única entidad que tiene recursos propios como fuente de financiación es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Se presupuestan $620,2 mm dentro de los cuales $146,3 mm se destinan a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de la entidad, principalmente para la promoción de la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios. Los restantes $473,9 mm se destinan al fortalecimiento del Fondo Empresarial financiados con la Contribución Adicional establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019.

Sector Hacienda ($311,3 mm). El sector incluye entidades que tienen como fuente de financiación recursos propios provenientes de excedentes y de contribuciones que se cobran a sus vigilados, como en el caso de la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia Solidaria, por $269 mm y $38 mm, respectivamente; al igual que en la DIAN ingresos por concepto de excedentes financieros y venta de bienes y servicios por valor de $4,2 mm.

8. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2020

El componente de inversión del presupuesto general de la nación de 2020 refleja la esencia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, pacto por la equidad,* enfocado en el crecimiento con inversión social en el camino de llevar igualdad de oportunidades a todos los colombianos.

El presupuesto de inversión prioriza la asignación de los recursos hacia la población más vulnerable, honra los acuerdos del Gobierno Nacional con los estudiantes, los maestros, las universidades públicas, las etnias y la paz con legalidad. Es importante destacar que el presupuesto total que se asigna al sector de educación es el más alto de la historia, con un componente de inversión del 10%.

Así las cosas y de manera coherente con las metas del Plan Nacional de Desarrollo *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, la distribución del presupuesto de inversión 2020, muestra la priorización de recursos hacia el eje de Equidad. Así mismo, el presupuesto es consistente con los supuestos y proyecciones fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2019) y con las proyecciones de gasto definidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).

La estrategia *Crecimiento con Equidad* del Plan Nacional de Desarrollo tiene como pilares un crecimiento liderado por la inversión y los avances en productividad del sector privado, y un foco en equidad, priorizando el fortalecimiento de inversión social dentro de un marco de eficiencia del gasto público y el cumplimiento de regla fiscal. Para lograr el primer pilar de crecimiento con liderazgo del sector privado, la Ley de Financiamiento sentó las bases para disminuir el costo del capital, lo cual tendrá un efecto proyectado de aumento en la formación bruta de capital fijo de un 20% adicional entre 2019 y 2030 (MFMP). Esto se suma a la disminución en la carga efectiva de tributación de las empresas, la cual verá una reducción del 31,7% en el 2023 frente a la carga efectiva que las empresas enfrentaban en 2018. En conjunto, estos dos efectos aumentarán el peso de la inversión total en el PIB, pasando de 22% en 2018 a 26% en 2022.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) creó herramientas para aumentar la productividad del sector privado, que llevarán a elevar el crecimiento potencial de la economía. En su conjunto, las inversiones en bienes públicos para el sector productivo, la estrategia de transformación digital y de incentivos al emprendimiento, la mejora regulatoria y la mayor eficiencia del Estado, la formalización laboral y empresarial, las inversiones para conectar los territorios y el choque positivo de los términos de intercambio tienen un efecto agregado de 0,8 puntos porcentuales sobre el crecimiento potencial, logrando que este pase de 3,3% anual en 2018 a 4,1% anual en el 2022 (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2019).

Para lograr el segundo pilar de equidad, el Plan Nacional de Desarrollo focaliza la inversión pública en el logro de los objetivos sociales de educación, salud, trabajo, vivienda, agua potable y acceso equitativo a los bienes y servicios públicos en todo el territorio, con énfasis particular en las zonas rurales más atrasadas. Sumado a esto, el Gobierno nacional ha puesto en marcha una estrategia de mejor focalización de la inversión social, incluyendo el mayor acceso a la educación superior con gratuidad y el cumplimiento de acuerdos con estudiantes y docentes, el saneamiento de pasivos en el régimen contributivo del sistema de salud, una mayor cobertura del programa de Colombia Mayor, el rediseño de programas sociales cruciales como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, y el barrido del Sisbén IV.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presupuesto General de Inversión para 2020 es de $40,4 billones, de los cuales $31,4 billones se financian con recursos del Gobierno Nacional y $9 billones con recursos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales.

8.1. DISTRIBUCIÓN POR EJES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Guardando la coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la distribución del presupuesto de inversión 2020, prioriza la asignación de recursos hacia la inversión social. De esta forma, en el eje de Equidad

se alcanza una inversión de $24,1 billones equivalentes al 59,8 % del presupuesto de inversión, seguido del eje de emprendimiento con $13,1 billones (32,5 %), y el eje de legalidad con $3,1 billones (7,7 %) (**Cuadro 17**).

Cuadro 17. Presupuesto de inversión Gobierno Central por ejes 2020, estructura PND 2018-2022
Miles de millones de pesos

Ejes	Total inversión	Participación porcentual	Porcentaje del PIB
Equidad	24.119	59,8	2,2
Emprendimiento	13.134	32,5	1,2
Legalidad	3.101	7,7	0,3
Total	**40.354**	**100,0**	**3,6**

Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP (2019).

El cuadro 18 muestra que, a nivel sectorial, el 83,4% de los recursos del presupuesto de inversión se concentra en los proyectos para la inclusión social y reconciliación (24,2%); transporte (16,3%); trabajo (13,1%); educación (9,7%); hacienda (4,9%); vivienda, ciudad y territorio (4,9%); minas y energía (4,3%); agricultura y desarrollo rural (3%) y tecnologías de la información y las comunicaciones (3%).

Cuadro 18. Presupuesto de inversión por sector 2020
Miles de millones de pesos

Sector	2020 Proyecto	Participación porcentaje
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	9.746	24,2
TRANSPORTE	6.567	16,3
TRABAJO	5.279	13,1
EDUCACIÓN	3.934	9,7
HACIENDA	1.984	4,9
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	1.971	4,9
MINAS Y ENERGÍA	1.728	4,3
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1.221	3,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.210	3,0
DEFENSA Y POLICÍA	1.011	2,5
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	699	1,7
JUSTICIA Y DEL DERECHO	475	1,2
DEPORTE Y RECREACIÓN	464	1,2
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	458	1,1
EMPLEO PÚBLICO	444	1,1
RAMA JUDICIAL	437	1,1
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	368	0,9
PLANEACIÓN	363	0,9
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	360	0,9
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	281	0,7
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	246	0,6
INTERIOR	209	0,5
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	184	0,5
ORGANISMOS DE CONTROL	178	0,4
CULTURA	175	0,4
FISCALÍA	164	0,4
REGISTRADURÍA	103	0,3
RELACIONES EXTERIORES	73	0,2
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	14	0,0
INTELIGENCIA	8	0,0
TOTAL INVERSION	**40.354**	**100,0**

Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas - DNP

8.2. INVERSIONES MÁS RELEVANTES EN 2020

A continuación, se presenta la asignación de recursos hacia las principales inversiones contempladas en el PND, que contribuyen a avanzar en su implementación y cumplimiento de metas:

8.2.1. Eje de Equidad

1. **Sector Inclusión Social y Reconciliación:** Este sector tiene un alto impacto en el logro de la equidad de oportunidades, con una asignación de $9,7 billones (24,2% del total de la inversión). La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender importantes programas sociales como Primera Infancia, Protección de los niños, niñas y adolescentes, Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Atención humanitaria e Indemnizaciones administrativas a las víctimas (de acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, sobre víctimas).

2. **Sector Trabajo:** Las inversiones sociales son fundamentales en este sector, el cual tiene asignados $5,3 billones aproximadamente (13,1% del total de recursos de inversión). Se priorizan programas de formación del SENA, Colombia Mayor, los subsidios al aporte en pensión, la generación y formalización del empleo, el fortalecimiento de las políticas de empleo y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas. En el sector Hacienda se incluye una provisión para el programa Colombia Mayor por $289 mm para atender la ampliación del programa y mejorar el monto del subsidio.

3. **Sector Educación:** El sector educación es clave para el desarrollo del país y para el logro de la equidad de oportunidades. Para 2020 el presupuesto total del sector se ubica en $43,1 billones, el más alto de la historia y que garantiza además el cumplimiento de los acuerdos con estudiantes y docentes. En términos de inversión, se asignan $3,9 billones, correspondiente al 9,7%. Se priorizan programas sociales como permanencia educativa a través de créditos y becas del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) de más de 35 mil beneficiarios del Programa Ser Pilo Paga, más de 80 mil beneficiarios del Programa Generación E del actual gobierno, y continuidad a la financiación de los programas especiales (víctimas, Rrom, afros, discapacitados, etc.); la calidad e infraestructura educativa prescolar, básica y media (PBM); calidad y cobertura de la educación preescolar, básica y media y educación superior; cumplimiento de los acuerdos con las Instituciones de Educación Superior Públicas; el aporte a la financiación de universidades conforme a la Ley 30 de 1992[20] y Ley 1697 de 2013[21], y el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que permitirán beneficiar a más de 5 millones de niños en las 95 Entidades Territoriales Certificadas.

4. **Sector Vivienda, Ciudad y Territorio:** Este sector contribuye al logro de la equidad, con inversiones para la vivienda digna de los colombianos. Se le asignaron $2billones aproximadamente, equivalentes al 4,9% de los recursos de inversión. Su priorización incluye programas para la política de agua potable y saneamiento básico y asignación de subsidios para la adquisición de vivienda urbana, tales como cobertura condicionada para créditos de vivienda de segunda generación (programa FRECH II) y

[20] Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

[21] Por la cual se crea la estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

subsidio familiar de vivienda. Adicionalmente, se priorizan recursos para la implementación de la política de vivienda rural, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019.

5. **Sector Agricultura y Desarrollo Rural:** Las inversiones en el sector rural son fundamentales para el logro de la equidad y para el desarrollo del país. Es por esto que a este sector se le asignaron $1,2 billones (el 3% de la inversión). Sus principales inversiones se concentran en los programas de restitución de tierras, ordenamiento social de la propiedad de la tierra, control y prevención a la producción agropecuaria y pesquera, proyectos productivos, distritos de riego, pesca y acuicultura, desarrollo integral de la población indígena, entre otros. Por disposición de la Ley 1955 de 2019 la Agencia de Renovación del Territorio cambia su adscripción al sector Presidencia de la República.

6. **Sector Salud y Protección Social:** El sector salud es un pilar fundamental para el logro de la equidad de oportunidades. El presupuesto total de este sector para 2020 asciende a $31,9 billones, el más alto de su historia. En términos de inversión se le asignaron recursos por $699,1 mm que equivalen al 1,7% del presupuesto de inversión. Se destaca en particular, la destinación de recursos para vacunación, programas de prevención y salud pública y capacitación del recurso humano del sector, entre otros.

7. **Sector Deporte y Recreación:** La inversión del año 2020 para este sector asciende a $464,3 mm, 1,2% del total de recursos de inversión. Esta cifra es una demostración del compromiso de este gobierno con los deportistas y su contribución a la equidad. Estas inversiones están orientadas al posicionamiento y liderazgo deportivo olímpico y paralímpico, deporte de alta competencia y apoyo a la preparación de deportistas de alto rendimiento, así como para la infraestructura deportiva, entre otros.

8. **Sector Empleo Público:** Se asignaron $444 mm, del total de recursos de inversión, representando el 1,1%. Estos recursos financian el diseño de políticas y lineamientos para el mejoramiento continuo de la administración pública, la administración y vigilancia en la carrera administrativa, el mejoramiento de la calidad educativa y el fortalecimiento de la gestión pública del sector.

9. **Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Se asignaron $360 mm, lo que representa una participación del 0,9% del total de la inversión; recursos que se priorizan para la conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), el licenciamiento ambiental y la producción de información hidrológica, meteorológica y ambiental. Además, se destacan la implementación de políticas ambientales tendientes a la mitigación y adaptación al cambio climático, la investigación ambiental y la certificación de negocios verdes en el país, así como apoyar las inversiones de las corporaciones ambientales.

8.2.2. Eje de Emprendimiento

1. **Sector Transporte:** La mejora en la conectividad del territorio es un factor clave para la competitividad y productividad del país. Por esto, el sector transporte tiene recursos asignados que ascienden a $6,6 billones (16,3% de los recursos de inversión). Su priorización incluye las vigencias futuras aprobadas

por $3,9 billones, destinados para los programas de concesiones viales, así como para el mejoramiento de los servicios aeroportuarios y a la navegación aérea, el mejoramiento y mantenimiento vial, la implementación del programa Colombia Rural con las vías terciarias del país y el cuidado del canal navegable del Río Magdalena.

2. **Sector Hacienda:** Este sector es clave para sustentar el proceso de emprendimiento. Participa con el 4,9% del total de recursos de inversión y asciende a $2 billones aproximadamente, los cuales se destinan, principalmente, a la construcción e implementación de los sistemas de transporte urbano en las diferentes ciudades del país, la distribución de coberturas de tasa de interés para financiamiento de vivienda nueva, la financiación del Plan Todos Somos PAZcífico, la construcción de las fases II y III de la extensión del Transmilenio Soacha, la construcción del tramo uno de la primera línea del metro Bogotá, la atención de los efectos causados por la ola invernal, y otros programas estratégicos de inversión. También se consideran recursos para el fortalecimiento de la gestión y dirección del sector hacienda y para la inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos. Se incluyó además una provisión por $289 mm para atender la ampliación del Programa Colombia Mayor y mejorar el monto del subsidio.

3. **Sector Minas y Energía:** El sector minero energético orienta sus políticas en busca de garantizar la cobertura y prestación del servicio de energía a los usuarios, contribuyendo al emprendimiento, a la innovación y al desarrollo del país. En ese sentido, se asignaron $1,7 billones, correspondientes al 4,3% del total de los recursos. Estos recursos se destinan a atender los fondos especiales, subsidios eléctricos, subsidios de gas, la identificación de recursos exploratorios por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), subsidios de gas licuado de petróleo, transporte de combustible líquidos derivados para abastecer al departamento de Nariño, entre otros. Es importante recordar que, adicionalmente, $450 mm destinados para el pago de subsidios de energía y gas en este sector, se encuentran programados en el rubro de transferencias del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Hacienda.

4. **Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:** Este sector permite el desarrollo de la productividad del país, estimula la innovación y sustenta los procesos de emprendimiento. Se le apropiaron $1,2 billones equivalentes al 3% de los recursos de inversión, destinados principalmente a financiar el proyecto de masificación de Última Milla (acceso TIC para hogares a nivel nacional) y soluciones de acceso universal comunitario, así como inversiones relacionadas con el apoyo a los operadores de Televisión Pública nacional, Gobierno Digital y Computadores para Educar. De otro lado, se destinan recursos para estudios y documentos regulatorios del sector.

5. **Sector Comercio, Industria y Turismo:** Este sector es fundamental para el emprendimiento ya que promueve el desarrollo económico fomentando la productividad y competitividad. Se le asignan recursos por $457,6 mm que equivalen al 1,1% del presupuesto de inversión. Sus principales inversiones se encuentran encaminadas a incentivar e incrementar el turismo como motor de desarrollo regional, apoyar a la población de especial protección constitucional, fomentar la productividad y competitividad de las empresas, apoyar al sector artesanal e implementar y asegurar el posicionamiento de la metrología en el país. Así mismo, se financian proyectos relacionados con

control, vigilancia y regulación a las empresas, y medidas de protección a los consumidores, entre otros.

6. **Sector Planeación:** Desde el sector planeación se incentiva el emprendimiento de las entidades nacionales y territoriales del país a través de coordinación de las políticas y las intervenciones públicas. Se asignaron recursos por $363,5 mm, que equivalen al 0,9% del total del presupuesto de inversión. Los recursos aprobados permitirán principalmente atender los compromisos de los pactos territoriales y la actualización del catastro con enfoque multipropósito. Por otro lado, se avanzará en la implementación de la metodología del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para programas sociales (Sisbén IV), y el fortalecimiento del Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop II) a nivel nacional. Se trabajará en la estrategia de atracción de la participación privada en la inversión, construcción y gestión de infraestructura, así como en el fortalecimiento del sistema de inversión público nacional. Se optimizarán los mecanismos de participación ciudadana en los servicios públicos domiciliarios, fortaleciendo también los servicios TIC de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

7. **Sector Ciencia y Tecnología e innovación:** La ciencia y la tecnología son pilares estratégicos en la consolidación de las políticas de emprendimiento e innovación de una sociedad. Se asignaron $368,2 mm, lo que representa una participación del 0,9% del total de recursos de inversión, destinados principalmente a fortalecer las capacidades de investigación en el país a través de la formación de capital humano de alto nivel, el fortalecimiento de las capacidades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la generación de conocimiento, los centros de investigación y el Fondo de Investigaciones en Salud, entre otros.

8. **Sector Información Estadística:** La consolidación de datos como un activo del estado es fundamental en la toma de decisiones. Se asignaron $280,8 mm equivalentes al 0,7% de los recursos de inversión. Su priorización incluye recursos destinados a las diferentes encuestas que soportan la información pública y la implementación del catastro multipropósito a nivel nacional.

9. **Sector Cultura:** El impulso a las industrias creativas es uno de los grandes pilares del Plan de Desarrollo. Se asignaron $174,6 mm, que equivalen al 0,4% del total de recursos de inversión. Las asignaciones de estos recursos corresponden a la priorización de programas como gestión, protección y salvaguardia del patrimonio cultural colombiano y la promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos, en el marco de la Política de Economía Naranja.

8.2.3. Eje de Legalidad

1. **Sector Defensa y Policía:** La presencia del estado en todo el territorio nacional es el principio de la legalidad. La lucha contra las bandas criminales y los cultivos ilícitos sientan las bases para un crecimiento estable con inversión. A este sector se asignan recursos por $1 billón (2,5% de la inversión), los cuales se orientan al mantenimiento de los equipos como aeronaves, buques y equipo terrestre en las diferentes fuerzas. De igual manera, se financia la adquisición de material de intendencia, construcciones de estaciones de policía, comandos y batallones. De otra parte, se

realizan inversiones en sanidad militar, vivienda fiscal y para la solución transitoria de la sede del sector defensa y seguridad, incluyendo el traslado de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

2. **Sector Justicia y del Derecho:** Este Gobierno está comprometido con el acceso a la justicia de todos los colombianos y en igualdad de condiciones para avanzar hacia la legalidad. Su presupuesto de inversión asciende a $475,1 mm, que representa el 1,2% del total de recursos de inversión. Se priorizan inversiones en infraestructura carcelaria, programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, promoción de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, modernización de la información inmobiliaria y defensa jurídica del Estado; así como los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.

3. **Sector Rama Judicial:** La institucionalidad del sistema de justicia es fundamental para la legalidad. Se asignaron $436,6 mm, lo que representa el 1,1% del total de la inversión, destinados principalmente a financiar la adquisición, construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de su infraestructura física; la sistematización de los despachos judiciales, y la capacitación de los funcionarios, entre otros.

4. **Sector Presidencia de la República:** Desde su visión estratégica del país, este sector contribuye a la coordinación de las acciones de Gobierno. Se asignaron recursos por $246,4 mm, que representan el 0,6% del total de los recursos de inversión. Entre las prioridades se destacan recursos para financiar la sentencia T-269 de 2015 referente al Volcán Galeras, la atención a la erosión costera de Cartagena y otros programas misionales del sector tales como Colombia Joven y la respuesta del Estado en materia de derechos humanos, discapacidad, equidad para la mujer, la lucha contra la corrupción, minas antipersonal y primera infancia. También, se priorizan recursos para la política de estabilización y la sustitución de cultivos ilícitos, a través de la Agencia de Renovación del Territorio, entidad adscrita al sector Presidencia por disposición de la Ley 1955 de 2019.

5. **Sector Interior:** Este sector es fundamental para alcanzar los objetivos de la legalidad. El presupuesto de inversión del sector de interior asciende a $208,6 mm (0,5% de la inversión). Esto incluye los proyectos para comunidades indígenas y para las comunidades Negras, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros (NARP), tal como se estableció en la consulta previa con estas comunidades en el marco del PND. Así mismo, se priorizan recursos para financiar los programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Fortalecimiento de los cuerpos de bomberos, Protección de los Derechos Humanos, Gestión del riesgo de desastres naturales y los proyectos a desarrollar en el marco de la Ley de Víctimas.

6. **Sector Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición:** Para la estabilización de la paz es fundamental institucionalizarla con legalidad. Se asignaron $184,4 mm, que representan el 0,5% del total del presupuesto de inversión. Estos recursos se destinarán, principalmente, a financiar las actividades encaminadas a lograr el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de personas desaparecidas e implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda, administrar justicia transicional y a conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado. Es importante resaltar que la inversión del sector para la vigencia 2020 se incrementa en 7,5% frente a la de 2019, lo que evidencia el compromiso del Gobierno del presidente Iván Duque de tener el país en paz con legalidad.

7. **Sector Organismos de Control:** Para fortalecer el control fiscal, disciplinario y administrativo con mayor transparencia y legalidad, los organismos de control participan con el 0,4% de los recursos de inversión equivalentes a $178 mm, principalmente para financiar el desarrollo de la infraestructura tecnológica, adquisición de infraestructura física y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el sector.

8. **Sector Fiscalía:** Con el objetivo de fortalecer el sistema penal, pieza fundamental de la justicia, se asignaron a este sector $163,9 mm, que representan el 0,4% del total de la inversión. Los recursos financian, principalmente, la política de víctimas, investigación penal, investigación y delitos contra los recursos naturales, laboratorio de criminalística, patología forense y análisis de pruebas de ADN a nivel nacional.

9. **Sector Registraduría:** Se asignaron recursos por $103 mm, 0,3% de la inversión, destinados especialmente a financiar el mantenimiento de la plataforma tecnológica que soporta el Sistema de Identificación y Registro Civil y la continuidad operativa de la red de comunicaciones. De otro lado, se apropiaron recursos destinados al fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y la red corporativa de telecomunicaciones.

10. **Sector Relaciones Exteriores:** La política exterior del país es clave para consolidar las relaciones políticas y comerciales. El sector contará con $72,5 mm para el 2020 y sus principales inversiones se destinan a la optimización de servicios tecnológicos y la política migratoria y servicio al ciudadano.

11. **Sector Congreso de la República:** Para este sector se asignaron $13,6 mm, que se priorizan en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y oportunidad en los desplazamientos de los servidores públicos del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

12. **Sector Inteligencia:** Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia del Estado es fundamental para lograr la seguridad. Se asignan recursos por $8,2 mm, orientados principalmente a la actualización de TIC en materia de inteligencia estratégica.

8.3. FOCALIZACIÓN DE RECURSOS A TRAVÉS DE LOS TRAZADORES PRESUPUESTALES

Este presupuesto permitirá identificar y hacer seguimiento a los recursos presupuestales focalizados en grupos Étnicos, Construcción de Paz y Equidad de la Mujer a través de los trazadores presupuestales de acuerdo con la Ley 1955 de 2019, en sus artículos 219, 220 y 221.

La importancia de estos trazadores radica en que permite consolidar la información de los recursos que se asignan a programas de inversión en sectores del orden nacional para el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo para estos grupos poblaciones y la estabilización de la paz.

8.4. AVANCES DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN INFORMADO POR DESEMPEÑO Y RESULTADOS

El artículo 38 de la Ley 1955 de 2019[22] establece la orientación de la inversión a resultados, que es una técnica presupuestal que promueve el uso eficiente y transparente de los recursos de inversión, permite alinear los objetivos y prioridades definidos en el PND con el Plan Plurianual de Inversiones y hace posible establecer una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. La nación adoptará, entre otras, esta técnica como uno de los instrumentos de gestión de la inversión pública y promoverá su adopción por las entidades territoriales.

Esta técnica de presupuestación busca privilegiar los resultados sobre los procedimientos, constituyéndose en una herramienta de gestión pública que posibilita la vinculación entre los recursos presupuestales y el cumplimiento de los objetivos y las metas de políticas públicas, tanto sectoriales como territoriales. La adopción de este enfoque de presupuestación tiene como propósito principal mejorar la calidad de la inversión (eficacia) y aumentar los niveles de transparencia del accionar del sector público y, por esta vía, incrementar el bienestar de los ciudadanos y mejorar su confianza en el Estado.

Los programas serán el eje articulador entre la planeación y el presupuesto y están diseñados con un marco de desempeño que incluye los resultados, productos, bienes y servicios, que permiten alcanzar los objetivos del programa. El catálogo de productos así creado asegura la correcta clasificación programática de los proyectos de inversión, y el manejo de información estándar a nivel de productos, tanto en la denominación como en la forma de medición.

Los proyectos de inversión 2020 están alineados con esta nueva estructura lo que permite relacionar los recursos a las metas. En el **Cuadro 19** se presentan los productos más representativos de cada sector para 2020, asociados a los proyectos de inversión.

Cuadro 19. Metas y recursos de inversión vigencia 2020 por sector y programa

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
Agricultura y Desarrollo Rural	Proyectos estructurados	Número	60
	Proyectos productivos con Incentivos a la Capitalización rural -ICR Otorgados	Número	2.300
	Proyectos productivos con línea Especial de Crédito - LEC otorgada	Número	15.000
	Familias beneficiadas con la adjudicación de baldíos	Número	650
	Predios incluidos en el inventario de tierras de la nación	Número	636
	Predios de pequeña propiedad privada rural formalizados	Número	6.075
	Procedimientos administrativos especiales agrarios culminados con acto administrativo definitivo para el ordenamiento social de la propiedad	Número	7.579
	Predios entregados y compensados en cumplimiento de los fallos judiciales de restitución de tierras	Número	1.085
	Demandas presentadas ante los jueces y magistrados en restitución	Número	5.247
	Análisis y diagnósticos sanitarios, fitosanitarios e inocuidad realizados	Número	714.389
	Guías de movilización expedidas	Número	873.603
	Focos de enfermedades animales controlados	Número	132
	Registros expedidos para la producción y comercialización	Número	546
	Focos de plagas controlados	Número	2.184

[22] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”.

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria	Número	21.000
	Cadenas productivas apoyadas	Número	60
	Proyectos productivos agropecuarios cofinanciados	Número	510
	Peces (alevinos) producidos	Número	6.750.618
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Actos administrativos de solicitudes elaborados sobre licencias ambientales	Número	22.115
	Áreas en proceso de restauración de ecosistemas	Hectáreas	11.022
	Documentos de revisión de información geográfica de seguimiento elaborados	Número	2.828
	Estaciones de monitoreo operando de forma continua	Número	2.621
	Documentos técnicos de modelación regional elaborados	Número	837
	Boletines de datos climáticos elaborados	Número	730
	Laboratorios y organizaciones acreditadas	Número	200
	Conceptos técnicos acogidos para procesos sancionatorios	Número	76
	Entidades asistidas técnicamente en hidrología, meteorología y otros	Número	60
	Documentos de acuerdos de uso suscritos con campesinos que ocupan las áreas protegidas	Número	50
	Documentos de lineamientos técnicos realizados	Número	16
	Documentos de instrumentos técnicos de evaluación y seguimiento ambiental realizados	Número	9
	Espacios de articulación desarrollados en el marco del SISCLIMA	Número	8
	Sistemas de información fortalecidos y actualizados	Número	5
	Reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación de los ecosistemas Elaborados	Número	2
Ciencia, Tecnología e Innovación	Proyectos financiados para la investigación y generación de nuevo conocimiento	Número	125
	Becas otorgadas	Número	1.300
	Proyectos financiados para el desarrollo tecnológico y la innovación	Número	20
	Número de niños y jóvenes con vocaciones científicas fortalecidas	Número	5.600
Comercio, Industria y Turismo	Trámites realizados en la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE	Número	360.000
	Clústeres asistidos en la implementación de los planes de acción	Número	6
	Proyectos de alto impacto asistidos para el fortalecimiento de cadenas productivas	Número	17
	Unidades productivas beneficiadas en la implementación de estrategias para incrementar su productividad	Número	400
	Proyectos cofinanciados para promover el mercadeo y promoción turística a nivel nacional e internacional	Número	25
	Proyectos de infraestructura turística apoyados	Número	4
	Calibraciones de equipos e instrumentos metrológicos realizadas	Número	998
	Servicios de atención a la ciudadanía, inspección, vigilancia y control de la Red nacional de protección al consumidor prestados	Número	245.000
	Ciudadanos efectivamente atendidos en los diferentes canales de servicio	Número	800.000
Cultura	Bibliotecas construidas	Número	5
	Casas de la cultura construidas	Número	2
	Casas de la cultura adecuadas	Número	3
	Teatros ampliados	Número	1
	Personas capacitadas	Número	1.010
	Eventos de promoción de actividades culturales realizados	Número	159

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Estímulos en el sector artístico y cultural otorgados	Número	30
	Personas asistidas técnicamente en procesos de comunicación cultural	Número	365
	Documentos de lineamientos técnicos realizados	Número	7
	Cursos áreas artísticas y culturales realizados	Número	40
	Personas asistidas técnicamente en gestión artística y cultural	Número	435
	Exposiciones realizadas	Número	198
	Obras del patrimonio material mueble restauradas	Número	3
	Asistencias técnicas para museos realizadas	Número	2
Defensa y Policía	Estaciones de policía construidas y dotadas	Número	2
	Equipos tácticos y especializados adquiridos	Número	150
	Unidades dotadas	Número	100
	Unidades dotadas con armamento	Número	8
	Infraestructura estratégica operacional con mantenimiento mayor	Número	5
	Infraestructura de soporte construida	Número	9
	Unidades dotadas con elementos de protección militar	Número	79
	Unidades militares protegidas	Número	7
	Operaciones de extinción de incendios atendidas	Número	117.000
	Infraestructura operativa construida y dotada	Número	2
	Escenarios de emergencias o desastres cubiertos	Número	276
	Sistemas de información implementados	Número	2
Deporte y Recreación	Personas que acceden a servicios deportivos, recreativos y de actividad física	Número	2.000.000
	Personas beneficiadas en servicios deportivos	Número	1.000.000
	Estímulos a atletas entregados	Número	18.000
	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en Escuelas Deportivas	Número	10.000
	Atletas preparados	Número	10.000
	Deportistas que participan en eventos deportivos de alto rendimiento con sede en Colombia	Número	2.100
	Organismos deportivos apoyados	Número	65
	Proyectos de infraestructura deportiva cofinanciados	Número	55
	Eventos deportivos comunitarios realizados	Número	34
Educación	Beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior o terciaria	Número	345.575
	Beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para el acceso a la educación superior o terciaria	Número	215.685
	Beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para la amortización de créditos educativos en la educación superior o terciaria	Número	176.641
	Ambientes de aprendizaje en funcionamiento	Número	26.786
	Docentes de educación inicial, preescolar, básica y media beneficiados con estrategias de mejoramiento de sus capacidades	Número	20.279
	Personas beneficiarias con modelos de alfabetización	Número	18.500
	Beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para el fomento de la graduación en la educación superior o terciaria	Número	8.650
	Procesos para la acreditación de la calidad de la educación superior o terciaria adelantados	Número	5.223
	Docentes y agentes educativos de educación inicial, preescolar, básica y media beneficiados con estrategias de mejoramiento de sus capacidades	Número	1.557

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Sedes educativas mejoradas	Número	662
	Sedes educativas nuevas construidas	Número	540
	Ambientes de aprendizaje dotados	Número	254
	Entidades y organizaciones asistidas técnicamente	Número	96
	Instituciones de educación terciaria o superior con acompañamiento en procesos de regionalización	Número	61
	Instituciones de Educación Superior apoyadas financieramente	Número	47
	Sistemas de información actualizados	Número	8
Empleo Público	Sedes mantenidas	Número	4
	Documentos metodológicos elaborados	Número	14
	Servidores públicos y ciudadanía en general capacitada para para el fortalecimiento de las capacidades administrativas	Número	115.756
	Usuarios del sistema de información para la formación de lo público	Número	35.000
	Servidores públicos y ciudadanía en general capacitados para la construcción de paz	Número	33.020
	Altos funcionarios del Estado capacitados	Número	15.000
	Entidades asesoradas con Políticas Públicas de Desempeño y Gestión, implementadas.	Número	300
	Asesorías y consultorías en el saber administrativo público realizadas	Número	215
	Entidades asistidas técnicamente para el diseño institucional de las entidades	Número	80
	Investigaciones realizadas en gestión pública	Número	40
	Registro Público de Carrera Administrativa Actualizado	Porcentaje	25
	Programas Académicos Ofertados activos	Número	17
	Banco Nacional de Listas de Elegibles actualizado	Porcentaje	9
	Sedes ESAP construidas y dotadas	Número	1
Fiscalía	Sedes mantenidas	Número	185
	Documentos de lineamientos técnicos realizados	Número	5
	Investigaciones realizadas en laboratorios forenses	Número	59.102
	Investigaciones penales, de criminalística y forense realizadas	Número	20.500
	Casos en riesgo de feminicidio valorados	Número	5.444
	Casos periciales de filiación de menores realizados	Número	5.150
	Casos de estudio de genética realizados	Número	2.772
	Sedes adecuadas	Número	253
	Laboratorios forenses dotado	Número	195
	Personas o cadáveres recuperados, identificados y/o entregados	Número	78
	Sala de monitoreo adecuada	Número	70
	Sedes construidas	Número	50
	Propuestas de investigación en identificación de cadáveres aprobadas	Número	39
	Salas de necropsias dotadas	Número	20
	Sistemas de información implementados	Número	5
Hacienda	Hogares beneficiados con la cobertura a la tasa de interés para la compra de vivienda nueva no VIS	Número	65.000
	Controles tributarios, aduaneros y cambiarios realizados	Número	85
	Incremento en el número de visitas realizados a organizaciones del sector solidario	Porcentaje	50
	Sedes mantenidas	Número	43
	Índice de capacidad en la prestación de servicios de tecnología	Porcentaje	25

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Obras complementarias para la seguridad vial en el transporte público organizado	Número	14
	Documentos metodológicos elaborados	Número	13
	Proyectos apoyados	Número	5
	Decisiones ejecutadas sobre transacciones de participación accionaria de la Nación	Número	3
	Modelo de supervisión basado en riesgos y Normas Internacionales de Información Financiera	Número	1
Inclusión Social y Reconciliación	Personas beneficiadas con transferencias monetarias condicionadas (familias en acción y jóvenes en acción)	Número	2.698.117
	Niños y niñas atendidos en Servicio integrales	Número	1.412.133
	Personas con asistencia humanitaria	Número	1.388.428
	Niños y niñas atendidos en Servicio tradicionales	Número	549.904
	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos con servicio de protección para el restablecimiento de derechos	Número	200.559
	Hogares con acompañamiento familiar	Número	148.500
	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidos en los servicios de restablecimiento en la administración de justicia	Número	81.198
	Hogares en riesgo de desplazamiento, o víctimas de desplazamiento retornadas o reubicadas, con capacidades fortalecidas para la implementación de unidades productivas para el autoconsumo	Número	49.960
	Indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado	Número	49.095
	Agentes educativos cualificados primera infancia	Número	25.100
	Proyectos productivos formulados	Número	17.000
	Alimentos sólidos de alto valor nutricional distribuidos	Toneladas	15.200
	Iniciativas comunitarias apoyadas	Número	14.100
	Proyectos productivos apoyados	Número	264
	Sujetos colectivos con el proceso de reparación colectiva finalizada de población víctima	Número	30
Información Estadística	Bases de datos de la Temática de Comercio interno Generadas	Número	1
	Bases de datos de la Temática de Precios y Costos Generadas	Número	1
	Bases de datos de la temática de Mercado Laboral producidas en el archivo nacional de datos	Número	1
	Bases de Datos de la temática de Pobreza y Condiciones de Vida publicadas	Número	1
	Sistema de Información predial actualizado	Número	1
	Base de datos de la Temática agropecuaria generadas	Número	1
	Base de datos de la Temática de construcción generadas.	Número	1
Inteligencia	Centro operacional construido y dotado	Número	1
	Sistemas de información actualizados	Número	18
Interior	Personas capacitadas en derechos humanos	Número	1.145
	Cuerpos de bomberos asistidos técnica y administrativamente	Número	745
	Cámaras de seguridad instaladas	Número	650
	Organizaciones ciudadanas beneficiadas	Número	635
	Asistencias técnicas realizadas a entidades territoriales	Número	530
	Proyectos cofinanciados en grupos étnicos	Número	230

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Organismos de atención de emergencias fortalecidos (bomberos)	Número	155
	Viviendas de interés social rural construidas (desastre río Páez)	Número	150
	Documentos de investigación realizados en existencia comunidades étnicas	Número	147
	Número de eventos de divulgación de la oferta institucional del Ministerio del Interior	Número	119
Justicia y del Derecho	Títulos de predios saneados y formalizados entregados	Número	10.000
	Predios presuntamente baldíos identificados	Número	6.000
	Cupos penitenciarios y carcelarios entregados (nacionales y territoriales)	Número	1.920
	Establecimiento de reclusión (nacionales y territoriales) con mejoramiento	Número	153
	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) mantenidas	Número	130
	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que interoperan con el catastro multipropósito	Número	62
	Establecimientos de reclusión (nacionales y territoriales) con mantenimiento	Número	50
	Boletines de información penitenciaria y carcelaria elaborados	Número	5
	Documentos normativos de defensa jurídica del Estado realizados	Número	1
Minas y Energía	Proyectos de infraestructura para el servicio público de gas financiados	Número	4
	Convocatorias de los sistemas de transmisión de energía estructuradas	Número	8
	Proyectos energéticos estructurados	Número	100
	Usuarios beneficiados con la normalización del servicio de energía eléctrica	Número	28.831
	Usuarios beneficiados con la ampliación de cobertura de energía eléctrica en las zonas rurales interconectadas	Número	6.409
	Combustible líquido derivado del petróleo transportado	Galones	146.670.927
	Proyectos de inversión social en territorios estratégicos para el sector de hidrocarburos apoyados	Número	30
	Unidades de producción minera asistidas técnicamente	Número	790
	Unidades de producción minera caracterizadas	Número	66
	Títulos mineros expedidos	Número	200
	Emergencias mineras atendidas	Número	315
	Unidades productivas mineras beneficiarias de asistencia técnica para regularización	Número	300
	Bloques de áreas con potencial para minerales estratégicos alinderados	Número	1
	Documentos de regulación realizados	Número	32
	Bases de datos de formalización minera generadas	Número	2
	Unidades de desechos radiactivos consolidados	Número	95
	Sistemas de información de hidrocarburos en operación con alto grado de servicio	Número	1
	Informes técnicos sobre potencial de hidrocarburos en áreas de interés realizados (principal)	Número	3
	Equipos nucleares y radiológicos calibrados	Número	1.100
	Ensayos mediante técnicas radiactivas, nucleares e isotópicas realizados	Número	750
	Usuarios beneficiados con subsidios del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas	Número	228.378
	Usuarios beneficiados con subsidios del servicio de energía eléctrica del sistema interconectado nacional	Número	13.603.220
	Usuarios beneficiados con subsidios al consumo en el servicio público de gas	Número	5.916.426
	Informes de monitoreo de procesos de origen geológico generados	Número	2
	Sistemas de información para el control y vigilancia fiscal actualizadas	Número	3
Organismos	Documentos de advertencia de riesgos de la población víctima del conflicto armado elaborados	Número	101

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Personas asistidas técnicamente en atención, orientación y asesoría en materia de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y en escenarios de paz	Número	195.600
	Personas capacitadas por la Defensoría del Pueblo	Número	46.440
	Documentos de Investigación realizados	Número	5
	Personas certificadas por el Instituto de Estudios del Ministerio Público	Número	60
	Documentos de lineamientos técnicos realizados	Número	2
	Herramientas tecnológicas para el control público implementadas	Número	3
	Audiencias ciudadanas en línea implementadas	Número	3
	Usuarios del sistema de información para la gestión administrativa	Número	21.465
	Sedes adecuadas	Número	26
	Sedes adquiridas	Número	2
	Sedes mantenidas	Número	30
Planeación	Documentos de lineamientos técnicos	Número	83
	Documentos de evaluación a la política pública	Número	10
	Documentos de política pública elaborados	Número	130
	Proyectos financiados	Número	167
	Sistemas de información implementados	Número	28
	Entidades apoyadas	Número	1.970
	Bases de datos producidas	Número	60
	Documentos de lineamientos técnicos elaborados	Número	9
	Asistencias técnicas realizadas	Número	2.308
	Municipios atendidos en generación en implementación de agendas de trabajo participativo con la comunidad en el tema de servicios públicos domiciliarios	Número	273
	Documentos de lineamientos técnicos en compras y contratación elaborados	Número	3
	Disponibilidad del servicio del aplicativo para la compra pública	Porcentaje	99
	Documentos de planeación realizados	Número	3
	Documentos metodológicos realizados	Número	199
	Sistemas de información implementados de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Número	4
Presidencia de la República	Municipios apoyados en temas de renovación del territorio	Número	170
	Índice de capacidad en la prestación de servicios de tecnología	Porcentaje	95
	Proyectos estratégicos estructurados para la renovación del territorio	Número	80
	Iniciativas de gestión de recursos entre entidades públicas	Porcentaje	55
	Proyectos financiados zonas ZOMAC	Número	20
	Entidades asistidas técnicamente en gestión inmobiliaria	Número	10
	Proyectos cofinanciados con recursos de contrapartida nacional	Número	8
	Número de proyectos apoyados en gestión del riesgo	Número	2
Rama Judicial	Sistemas de información actualizados	Número	19
	Personas beneficiadas con estrategias o programas de educación informal en competencias judiciales y gerenciales	Número	50.149
	Esquemas de apoyo en fortalecimiento a la administración de justicia implementados	Número	77
	Despachos judiciales adecuados	Número	25
	Palacios de justicia construidos y dotados	Número	15
	Sistema de información de procesos judiciales, TYBA actualizado	Número	3
	Sistema de información de registro Nacional de abogados actualizado	Número	3

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
Registraduría	Plataformas tecnológicas en funcionamiento	Porcentaje	100
	Personas capacitadas	Número	1.106
	Índice de capacidad en la prestación de servicios de tecnología	Porcentaje	100
Relaciones Exteriores	Programa de promoción de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes realizado	Número	1
	Puntos de control migratorio adquiridos e intervenidos	Número	3
	Centros facilitadores de Servicio adquiridos e intervenidos	Número	5
	Verificaciones migratorias realizadas	Número	12
	Colombianos atendidos	Número	420.000
	Retornados atendidos	Número	7.613
	Proyectos de impacto social y económico en zonas de frontera implementados	Número	58
	Usuarios del sistema	Número	17.465.000
Salud y Protección Social	Sistemas de información actualizados	Número	37
	Servicios de asistencia técnica a entidades territoriales Empresas Prestadoras de Salud, Instituciones Prestadores de Servicio de Salud y Empresas Sociales del Estado	Número	37
	Departamentos asistidos técnicamente en capacidades individuales y organizacionales	Número	25
	Personas apoyadas financieramente en el fortalecimiento de la formación especializada de profesionales de la salud (Becas/ley de residentes)	Número	2.400
	Investigaciones, desarrollo e innovación tecnológica realizadas en lepra	Número	1.000
	Visitas realizadas en el servicio de inspección, vigilancia y control	Número	7.000
	Análisis realizados por laboratorios	Número	11.337
	Registros sanitarios expedidos para la comercialización de productos	Número	41.000
	Preguntas Quejas Reclamos y Denuncias gestionadas ante la Supersalud	Número	901.527
	Investigaciones, desarrollo e innovación tecnológica realizadas en salud	Número	28
Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	Índice de capacidad en la prestación de servicios de tecnología	Porcentaje	100
	Documentos metodológicos elaborados	Número	11
	Sistemas de información implementados	Número	3
	Asistencias técnicas para la atención a víctimas y comparecientes en territorio brindadas	Número	6.000
	Asistencia judicial a procesados realizadas	Número	1.000
	Asistencia judicial a víctimas realizadas	Número	400
	Asistencia psicosocial realizadas	Número	400
	Asistencias técnicas en actuaciones y decisiones judiciales prestadas	Número	239
	Productos comunicativos realizados para la socialización	Número	71
	Investigaciones judiciales apoyadas	Número	65
	Diligencias de recuperación de cuerpos realizadas	Número	63
	Piezas comunicacionales divulgadas	Número	40
	Esquemas de protección a personas implementados	Número	20
	Sistema de Gestión implementado	Número	17
	Procesos de reconocimiento de responsabilidades en el marco del conflicto armado interno realizados	Número	15
	Casas de la verdad adecuadas	Número	14
	Esquemas de protección a grupos implementados	Número	12
	Actos de entrega digna de cuerpos realizados	Número	12

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Informes de validación de la identificación elaborados	Número	8
	Iniciativas para la promoción de la convivencia implementadas	Número	7
	Documentos de investigación elaborados	Número	2
	Sistema de información para la gestión del conocimiento implementado	Número	1
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Documentos de lineamientos técnicos elaborados	Número	10
	Centros de Acceso Comunitario en zonas urbanas y/o rurales y/o apartadas funcionando	Número	4.020
	Estudiantes de sedes educativas oficiales beneficiados con el servicio de apoyo en tecnologías de la información y las comunicaciones para la educación	Número	65.000
	Operadores de televisión pública apoyados	Número	9
	Herramientas tecnológicas de Gobierno digital implementadas	Número	3
Trabajo	Cupos de formación profesional integral	Número	7.653.995
	Subsidios del Programa de Aporte a la Pensión Entregados (cupos)	Número	162.978
	Cupos Programa Colombia Mayor	Número	1.561.647
	Personas colocadas laboralmente	Número	575.000
	Personas capacitadas en emprendimiento	Número	165.971
	Registros laborales realizados	Número	119.668
	Empresas inspeccionadas	Número	17.200
	Planes de negocio financiados	Número	842
	Emprendimientos solidarios dinamizados	Número	400
	Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico cofinanciados	Número	343
	Ambientes de formación modernizados	Número	151
Transporte	Vía primaria construida	Kilómetros	120
	Vía primaria mejorada	Kilómetros	130
	Vía terciaria mejorada	Kilómetros	107
	Vía terciaria con mantenimiento	Kilómetros	1.331
	Aeropuertos mejorados	Número	69
	Aeropuerto con mantenimiento	Número	69
	Obras mantenidas	Número	69
	Vía primaria con mantenimiento	Kilómetros	25
Vivienda, ciudad y territorio	Hogares beneficiados con arrendamiento de vivienda	Número	40.000
	Hogares beneficiados con adquisición de vivienda	Número	30.000
	Hogares beneficiados con mejoramiento de una vivienda	Número	26.622
	Productos catastrales adquiridos	Número	6.000
	Asistencias técnicas para la formulación e implementación de proyectos de vivienda urbana realizadas	Número	2.000
	Municipios asistidos técnicamente en Monitoreo a los recursos SGP-APSB	Número	1.101
	Proyectos de agua potable y saneamiento básico evaluados	Número	1.100
	Usuarios del sistema Comisión de Regulación de Agua	Número	700
	Subsidios asignados por sentencias judiciales	Número	100
	Entidades territoriales asistidas técnicamente	Número	45
	Proyectos de acueducto y alcantarillado en área urbana financiados	Número	23
	Proyectos apoyados financieramente agua potable	Número	20

Sector	Producto	Unidad de Medida	Meta
	Proyectos de acueducto y de manejo de aguas residuales en área rural financiados	Número	4
	Entidades Territoriales apoyadas financieramente para la ejecución de programas y proyectos de desarrollo urbano y territorial	Número	3
	Instrumentos normativos formulados	Número	2
	Proyectos apoyados financieramente para vertimientos	Número	2
	Conexiones Intradomiciliarias y/o agua y saneamiento en casa apoyadas financieramente	Número	2.500

Fuente: DIFP-DNP.

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2019

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015[23], reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en este capítulo se presenta el resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio en cumplimiento, de lo ordenado por la Ley 819 de 2003, Ley Orgánica de Presupuesto, y el Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015.

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)
   (…)

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. CONSIDERACIONES GENERALES

El pasado mes de junio, el Gobierno presentó ante el Congreso de la República el MFMP 2019, cumpliendo así con lo estipulado en la Ley 819 de 2003. Este documento entrega un análisis detallado de los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia anterior, así como de las principales variables económicas y resultados fiscales para el año en curso y el mediano plazo, específicamente los 10 años siguientes. De esta manera, se constituye en la hoja de ruta para mantener unas finanzas públicas sanas y en condiciones favorables para la economía del país.

Durante el reciente periodo de desaceleración, comprendido entre 2014 y 2017, el país experimentó tasas de crecimiento por debajo del 2%. Por ejemplo, en 2017 dicha tasa tuvo el nivel más bajo desde la crisis financiera internacional de 2008. Recuperar el crecimiento potencial de la economía es, entonces, una necesidad de país, de ello depende la reducción de la pobreza y el desempleo, la provisión de bienes públicos y el cierre de las brechas regionales.

La Ley de Financiamiento aprobada en 2018 contribuirá a acelerar la actividad productiva en los próximos cinco años, por medio del incentivo a la formalización de las empresas y a la expansión de la inversión privada. Por su parte, factores como la migración venezolana, las ganancias en productividad por cuenta de la reducción en las tasas de tributación empresarial y la implementación de mejoras normativas enmarcadas en

[23] 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.

el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 elevarán el crecimiento potencial en el largo plazo. De hecho, los indicadores líderes de la economía confirman que dicho proceso de reactivación económica inició en 2018 y que continuará en 2019. Por segundo año consecutivo, la economía colombiana se acelerará después de casi un lustro de desaceleración económica.

La consolidación de las finanzas públicas es una tarea en constante evolución, por lo que es imperativo que la reactivación de la economía vaya de la mano con las reformas necesarias para fortalecer la confianza en la política fiscal. Si bien Colombia ha tenido avances institucionales importantes - la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003, el Acto Legislativo de 2011 que integró el Principio de Sostenibilidad Fiscal y la Regla Fiscal- y ha llevado a cabo numerosos esfuerzos para aumentar los ingresos tributarios -20 reformas tributarias en las últimas 3 décadas-, el país aún tiene retos fiscales por afrontar. En particular, tenemos múltiples tareas que se desprenden de las recomendaciones sobre la focalización del gasto público, plasmadas en la reciente Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), y sobre el manejo de activos públicos, citadas en el Monitor Fiscal (2018) del Fondo Monetario Internacional. La agenda de trabajo y la estrategia establecida por el Gobierno Nacional para el cuatrienio 2018-2022 sin duda permitirá avanzar en ellas. El primer resultado será el déficit fiscal que alcanzaremos en 2019 (2,4%), incorporando el ajuste más grande en el déficit fiscal desde que existe la Regla Fiscal. Adicionalmente, este balance conlleva un superávit primario de 0,6% del PIB, el más alto alcanzado por el Gobierno Nacional Central desde 2008 y es el primero desde 2012.

2. DESEMPEÑO MACROECONÓMICO DE 2018 Y PERSPECTIVAS DE 2019

El balance macroeconómico mundial cambió radicalmente en 2018. Hace un año, se esperaba que la economía mundial creciera 3,9% tanto en 2018 como en 2019, pero el crecimiento observado de 2018 se ubicó en 3,6%, y la perspectiva de 2019 se redujo a 3,3%. El escalamiento de las tensiones comerciales entre China y EE.UU., la volatilidad de los precios de los *commodities*, la vulnerabilidad externa a la que se vieron expuestas algunas economías emergentes y la incertidumbre frente a la política monetaria de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo cambiaron el rumbo de las perspectivas de crecimiento en el corto plazo. Adicionalmente, muchas economías enfrentan retos latentes en los próximos años acentuados por la incertidumbre en el panorama internacional, especialmente en un contexto en donde el crecimiento de las economías avanzadas está convergiendo a su nivel potencial.

En 2018, el producto interno bruto (PIB) colombiano presentó una importante recuperación en su tasa de crecimiento, en comparación con años previos, los cuales se vieron afectados por el choque de la caída de los precios del petróleo. Sin embargo, esta cifra sigue estando 1,1pp por debajo del promedio histórico registrado desde el año 2000 (3,8%).

Teniendo en cuenta la alta participación histórica de la explotación de petróleo y de otros productos de extracción y el crecimiento negativo de 0,8 % en este sector, se puede afirmar que la economía creció gracias a otros sectores. De esta manera, se evidencia la caída en la dependencia de los *commodities* y el fortalecimiento de otros sectores de la economía. Entre éstos se destacan los servicios y la industria, los cuales presentaron un crecimiento de 3,1% y 2,0%, respectivamente, en 2018. Por el lado de servicios, se pueden destacar las actividades profesionales, científicas y técnicas, con una contribución de 0,35pp en el crecimiento del PIB de 2018. Por otro lado, las industrias que más han impulsado al sector, teniendo en cuenta su variación

anual en 2018, son elaboración de bebidas (5,2%), fabricación de papel, cartón y sus productos (7,5%) y fabricación de productos de plástico (3,2%). Lo mencionado previamente va en línea con la diversificación en la canasta exportadora de bienes no tradicionales y con en el aumento en las importaciones de bienes de capital y materiales de construcción, los cuales aumentaron su participación en las importaciones totales.

Los resultados del producto por componentes de gasto indican que el crecimiento en 2018 estuvo principalmente jalonado por la demanda interna. El consumo total registró una tasa de expansión anual de 4,0%, lo cual implica una aceleración de 1,6pp respecto al año anterior. Este resultado se explica por el crecimiento en el consumo de los hogares (3,6%), el cual evidenció un mejor dinamismo frente a 2017 y contribuyó en más de 2pp al crecimiento total de la economía, y por el buen desempeño del gasto público (5,6%), que, en un contexto de reducción de gasto del Gobierno Nacional Central, estuvo impulsado principalmente por los gastos asociados al proceso electoral y, conforme a lo esperado por el ciclo político, a una mayor ejecución de recursos por parte de los gobiernos subnacionales.

Para 2019, se estima que el crecimiento económico continúe impulsado por la demanda interna. De manera más específica, el consumo continuaría siendo el principal componente de gasto que haría acelerar el PIB frente a lo observado en 2018, creciendo a un ritmo de 4,3%. Respecto al comportamiento del consumo, se espera que el gasto de los hogares sea la fuente de crecimiento más importante en 2019. El consumo privado crecería a una tasa del orden del 4,3% anual, 0,7pp más que el año anterior, mientras que el gasto del gobierno tendría una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 5,6% en 2018 a 4,2% en el año en curso.

Ahora bien, se espera que la inversión se acelere en términos reales, al pasar de crecer al 3,5% en 2018 a 6,3% en 2019. Los distintos estímulos al sector privado creados por el Gobierno generarían un ambiente más propicio para la expansión de la inversión. En particular, la disminución en la carga tributaria empresarial, por medio de una menor carga impositiva tanto con la reducción en la tarifa general como en la sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas, contribuirá al mayor crecimiento de la inversión. Otros beneficios tributarios provistos por la Ley de Financiamiento (e.g. descuento del IVA a los bienes de capital, así como el descuento del 50% del pago del Impuesto de Industria y Comercio sobre el impuesto a la renta) se traducen en incentivos para aumentar la inversión de los empresarios, contribuyendo a aumentar su productividad y competitividad.

En resumidas cuentas, las estimaciones indican que la demanda interna sería la fuente de crecimiento más importante al cierre del año en curso. En conjunto, el consumo y la inversión crecerían al 5,0% anual, 1,1pp por encima de lo evidenciado en 2018, contribuyendo con cerca de 5,0pp al crecimiento total.

Durante el 2018, la inflación mostró un comportamiento estable cerrando el año en 3,18%, ubicándose consistentemente dentro del rango meta del Banco de la República (entre 2% y 4%), y siendo la primera vez que finaliza el año dentro de este rango desde 2014. Con respecto a diciembre de 2017, la inflación anual presentó una fuerte corrección y se redujo 91pbs. Esta reducción en la inflación y la estabilidad mostrada durante 2018 es explicada por el buen comportamiento de la inflación de los componentes transables (cerrando en 1,09% en términos anuales) y no transables (mostrando una reducción anual de 1,7pps respecto al dato registrado en 2017, pasando de 5,49% a 3,79%, así como por la ausencia de choques de oferta que no

generaron grandes presiones alcistas sobre la inflación de alimentos. Por otro lado, las ligeras presiones al alza durante 2018 se explicaron por el componente de bienes regulados, cuya inflación anual cerró en 6,37%.

En lo corrido de 2019, la inflación se ha mantenido dentro del rango meta, ubicándose en 3,31% en mayo. El fenómeno del niño no ha representado presiones importantes sobre la inflación debido a su intensidad débil. A pesar de esto, la inflación de alimentos ha venido repuntando en lo corrido de 2019, consecuencia del ciclo normal de los precios de los alimentos y choques de oferta provocados por un exceso de lluvias en algunas regiones del país; aun así, sigue ubicándose dentro del rango meta (3,9% en mayo). Dada la estabilidad de la inflación en el último año y su buen comportamiento en lo corrido de 2019, las expectativas de inflación de los agentes a uno y dos años, se han mantenido consistentemente dentro del rango meta y prácticamente inalteradas desde finales de 2017. Para 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público prevé una inflación de 3,2%, lo que representa un ligero aumento respecto a lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 (3%), explicado, principalmente, por la persistencia de las presiones alcistas del componente de regulados.

Durante el primer trimestre de 2018 el Banco Central continuó con su política monetaria expansiva, la cual había comenzado desde finales de 2016, reduciendo en 50pbs su tasa de interés de intervención y manteniéndola en 4,25% el resto del año. Este comportamiento se debió a la estabilidad de la inflación y su convergencia a la meta, unas expectativas de inflación cercanas al 3% y una brecha de producto negativa, pese a la aceleración del crecimiento. La tasa de interés de política monetaria se ha mantenido inalterada en lo corrido de 2019. No obstante, los analistas esperan movimientos en la tasa en el segundo semestre del año.

En 2018, la tasa de cambio del peso colombiano frente al dólar presentó un promedio de $2.957, donde el primer semestre del año se caracterizó por un comportamiento estable de, en promedio, $2.852, mientras que el segundo semestre expuso una depreciación que ubicó el promedio de la cotización en $3.062. El promedio del año se ubicó $6 pesos por encima del promedio observado de 2017 ($2.951), lo que representó una depreciación nominal de 0,2%. El comportamiento de la tasa de cambio estuvo influenciado a la baja por una recuperación en el precio del Brent entre 2017 y 2018 de 31%, cerrando en un promedio de USD 71,7 USD/barril el año pasado. Sin embargo, este efecto fue contrarrestado al alza por cuatro aumentos en las tasas de interés de la FED durante 2018. La tasa de cambio mostró mayor volatilidad en el último trimestre del año, en medio del panorama de vulnerabilidad externa que se desató en el contexto internacional. Dado lo anterior, el promedio observado del año se ubicó por encima del pronóstico del MFMP 2018, que fue de $2.874 para 2018.

En lo corrido de 2019, el comportamiento de la tasa de cambio ha sido mixto. Por un lado, la tasa de cambio mostró una ligera apreciación en el primer trimestre del año, mientras que, en lo corrido del segundo trimestre se ha depreciado 3,4% frente al promedio del primer trimestre ($3.135).

Se resalta que en octubre de 2018 el Banco de la República emprendió un programa de acumulación de reservas internacionales a través de opciones *put*. El ejercicio de las opciones solo se puede llevar a cabo si la tasa representativa del mercado está por debajo del promedio móvil de los últimos 20 días, mitigando las posibles presiones al alza de estas operaciones sobre la tasa de cambio. A la fecha, se han acumulado opciones por 1.878 MUSD, y no es claro cuál ha sido el efecto del programa sobre el comportamiento de la tasa de cambio. Sin embargo, el programa fue suspendido por la junta directiva del Banco de la República en

su reunión del 31 de mayo con el fin de evaluar la incidencia de este sobre el comportamiento de la tasa de cambio, dada la reciente depreciación. Luego de esta decisión se observó una apreciación de 70 pesos.

En 2018, se revirtió la corrección que había mostrado el déficit de cuenta corriente en los últimos años, tras alcanzar un 6,3% del PIB en 2015. En efecto, al cierre del año pasado el déficit de cuenta corriente se ubicó en USD 12.908 millones, un 24,8% por encima del registro de 2017 (USD 10.341 millones). Como porcentaje del PIB, dicho déficit mostró un aumento interanual de 0,6pp, pasando de 3,3% a 3,9% del PIB. Por su parte, la cuenta financiera (excluyendo la acumulación de reservas internacionales) fue de USD 13.333 millones (4% del PIB), un 31,3% mayor a la registrada en 2017. En 2018 se acumularon USD 1.187 mil millones en reservas internacionales (0,4% del PIB), más del doble de lo registrado en 2017 (USD 545 millones).

En 2019, se espera que el déficit en cuenta corriente muestre un aumento temporal como porcentaje del PIB, al pasar de USD 12.908 millones (3,9% del PIB) a USD 13.370 millones (4,1% del PIB), principalmente por vía del balance de bienes. En efecto, en 2019 habría un mayor déficit comercial de bienes por cuenta de un crecimiento de las importaciones superior al previsto para las exportaciones (6% vs 0,4%). El principal motor del crecimiento de las compras externas serían los bienes de capital, en línea con los requerimientos de inversión de la economía colombiana en 2019.

3. BALANCE FISCAL 2018

Para el cierre de la vigencia fiscal 2018, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit de $26.407 mil millones - mm, equivalente a 2,7% del PIB. Este balance evidencia un deterioro de 0,3pp del PIB en comparación con 2017, principalmente, como resultado de un desmejoramiento del balance del Sector Público No Financiero (SPNF) de 0,2pp del PIB, en contraposición de un aumento del superávit del Sector Público Financiero (SPF) de 0,1pp del PIB, proveniente de mayores utilidades del Banco de la República.

Continuando con el cierre de la vigencia 2018, el comportamiento del SPNF se explica como consecuencia de efectos contrapuestos en los niveles central y descentralizado. En cuanto al primero, se observa un ajuste del balance total del Gobierno Nacional Central (GNC) de 0,5pp del PIB, situando el mismo para 2018 en -3,1% del PIB. Este balance es consistente con un balance estructural del GNC de -1,9% del PIB (menor al presentado en 2017). Así, considerando la meta puntual de la Regla Fiscal para 2018 (-1,9% del PIB) y su tendencia decreciente, se dio estricto cumplimiento a la meta de balance estructural exigido por la Regla Fiscal.

En relación con el sector descentralizado, el mismo presentó un deterioro de 0,7pp del PIB, en función del desmejoramiento de los sectores de seguridad social y de empresas del nivel nacional en 0,5pp del PIB, respectivamente. Los sectores de empresas del nivel local y de regionales y locales presentaron individualmente un mejor balance fiscal de 0,2pp y 0,1pp del PIB, respectivamente. En relación con este último, dicho resultado se generó como consecuencia del superávit del SGR, el cual, se benefició de observar mejores precios internacionales del petróleo en promedio durante el periodo mencionado previamente.

En cuanto al Sector Público Financiero (SPF), este presentó un superávit de 0,3% del PIB en razón a las mayores utilidades del Banco de la República por 0,1pp del PIB y un comportamiento constante como porcentaje del producto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) de 0,1% del PIB.

Finalmente, se estima una discrepancia estadística para 2018 de -0,1% del PIB, lo que representa una variación de -0,2pp del PIB, con lo que el déficit total del SPC cerró en 2018 en 2,7% del PIB.

En detalle, el GNC presentó una corrección del déficit de 0,5pp del PIB. Esto obedeció principalmente a una disminución del gasto de 0,9pp del PIB, en línea con la política de austeridad del Gobierno nacional, el cual más que compensó una caída de los ingresos totales de 0,3pp del PIB. El ajuste en gasto se da principalmente como consecuencia de un ajuste de 0,8pp del PIB en el gasto primario (funcionamiento e inversión). Mientras que la disminución del ingreso es originada principalmente en un menor registro de ingresos no tributarios, dado que en 2017 la Nación recaudó 0,5% del PIB de ingresos extraordinarios provenientes del laudo arbitral del sector de telecomunicaciones, que no se repitieron en la vigencia 2018. El crecimiento de los ingresos diferentes a este último compensó parcialmente la caída por dicho concepto.

En la vigencia 2018, el GNC tuvo un balance primario de -$2.842mm, equivalente a -0,3% del PIB, el cual es resultado de un balance total de -3,1% del PIB y pagos de intereses por 2,8% del PIB. Este balance primario tuvo un mejoramiento de 0,5pp del PIB frente a la vigencia anterior, debido principalmente de una reducción de 0,8pp del PIB en el gasto en funcionamiento e inversión, como se muestra en el **Cuadro I.1**

Cuadro I. 1. Balance Fiscal Sector Público No Financiero

SECTORES	IV TRM ($ MM)		IV TRM (% PIB)	
	2017	2018*	2017	2018*
Seguridad Social	**7.323**	**3.172**	**0,8**	**0,3**
Empresas del nivel nacional	**(539)**	**(5.705)**	**(0,1)**	**(0,6)**
FAEP	(336)	(360)	(0,0)	(0,0)
Sector Eléctrico	(685)	28	(0,1)	0,0
Resto Nacional	482	(5.373)	0,1	(0,6)
Empresas del nivel local	**(1.899)**	**(503)**	**(0,2)**	**(0,1)**
EPM	(2.087)	(977)	(0,2)	(0,1)
EMCALI	16	(13)	0,0	(0,0)
Resto Local	172	487	0,0	0,0
Regionales y Locales	**4.169**	**5.433**	**0,5**	**0,6**
Del cual SGR	524	5.660	0,1	0,6
Sector Descentralizado	**9.054**	**2.398**	**1,0**	**0,2**
Gobierno Nacional Central	**(33.636)**	**(30.316)**	**(3,6)**	**(3,1)**
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	**(24.582)**	**(27.918)**	**(2,7)**	**(2,9)**
BALANCE PRIMARIO DEL SPNF	**4.371**	**1.651**	**0,5**	**0,2**

*Cifras Preliminares

Fuente: GGPM Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En 2018, el GG cerró con un déficit de 2,2% del PIB, evidenciando una mejora de 0,1pp del PIB frente a la vigencia anterior, producto del aumento del balance del GNC en 0,5pp del PIB que más que compensó la desmejora del resto de sectores del GG (0,4pp del PIB). Este último estuvo jalonado por la disminución del superávit fiscal de la seguridad social, tal y como se explicó previamente. El balance primario de este sector se mantuvo constante como porcentaje del PIB producto de: 1) la mencionada corrección del balance fiscal y 2) un gasto por intereses menor en 0,1pp del PIB principalmente en el GNC, y constante en las administraciones centrales de las entidades territoriales, situando este gasto en 2,87% del PIB frente al 2,95% del PIB registrado en 2017.

La deuda bruta108 del SPNF aumentó 3,3pp del PIB pasando de 52,8% en 2017 a 56,1% del PIB en 2018. Al observar este comportamiento por sector se evidencia un aumento en la deuda bruta del GNC de 3,6pp del PIB, al tiempo que las deudas de las administraciones centrales de los gobiernos subnacionales y de las empresas públicas principalmente disminuyeron 0,1pp y 0,2pp del PIB, respectivamente. El 90% de la deuda del SPNF correspondió a pasivos financieros del GNC, mientras que el 7% de la misma corresponde principalmente a empresas y el restante 2% a administraciones centrales de gobiernos subnacionales.

En cuanto a la deuda del GG, que como se mencionó previamente es un subconjunto del SPNF, los niveles de deuda bruta aumentaron 3,4pp del PIB, jalonados principalmente por el mayor valor como porcentaje del producto en el que cerró la deuda del GNC. En particular, el GNC representa en la deuda del GG el 96% de la misma, al cierre de 2018.

El dato observado para 2018 de la deuda bruta del GNC fue 4,7pp superior a la proyección realizada en el MFMP 2018 (45,9% del PIB). Esta diferencia se explica por una combinación de varios factores, entre decisiones de política tomadas por el Gobierno después de la entrega del MFMP 2018, y diferencias entre el comportamiento de algunas variables macroeconómicas y los supuestos realizados sobre ellas.

Hay tres principales factores que en conjunto explican la mayor parte de esta diferencia. El primero de ellos corresponde a la fuerte depreciación de la tasa de cambio de fin de periodo (8,9%), en contraste con la apreciación que se esperaba en el MFMP 2018 (2,1%). Este supuesto era consistente con la proyección que se tenía en promedio para la tasa de cambio durante 2018, los otros supuestos macroeconómicos, y el comportamiento observado de esta variable hasta el momento de publicación del MFMP. Un segundo factor que explica estas diferencias corresponde a los mayores desembolsos de deuda por $2,3 billones y menores amortizaciones por $6,7 billones. Lo anterior aumentó el stock de deuda frente a lo proyectado, principalmente como consecuencia de la operación de prefinanciamiento por $6,5 billones adelantada en octubre 2018. Finalmente, un último factor que fue relevante al respecto fue un PIB nominal observado para 2018 menor al proyectado ($978,5 billones vs $995,1 billones). Esta diferencia fue consecuencia de la revisión a la baja realizada en el nivel del PIB de 2017, y de un menor crecimiento frente al esperado del deflactor del PIB.

Para 2019, se estima un déficit del SPC de 1,7% del PIB, resultado que mejora en 0,9pp del PIB frente al cierre observado de la vigencia fiscal 2018. El mejor resultado fiscal esperado para 2019 es consecuencia del mejoramiento de los balances fiscales tanto del SPNF en 0,7pp del PIB como del SPF en 0,1pp del PIB. Particularmente, el SPNF presenta un menor déficit en razón de una corrección del balance fiscal del GNC de 0,7pp del PIB y un comportamiento estable del sector descentralizado de manera agregada como porcentaje del PIB en 0,2% del PIB. En cuanto al SPF, se espera un mejor resultado en función de mayores utilidades por parte del Banco de la República, dadas mayores tasas de interés internacionales que aumentarían los rendimientos financieros de las reservas internacionales, **Cuadro I.2**.

Cuadro I. 2. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2018-2019

BALANCES POR PERIODO	($ MM)		(% PIB)	
	2018	2019*	2018	2019*
1. Sector Público No Financiero	**(27.918)**	**(22.666)**	**(2,9)**	**(2,2)**
Gobierno Nacional Central	**(30.316)**	**(24.935)**	**(3,1)**	**(2,4)**
Sector Descentralizado	**2.398**	**2.269**	**0,2**	**0,2**
Seguridad Social	3.172	3.460	0,3	0,3
Empresas del Nivel Nacional	(5.705)	(775)	(0,6)	(0,1)
Empresas del Nivel Local	(503)	(1.118)	(0,1)	(0,1)
Regionales y Locales	5.433	703	0,6	0,1
Del cual SGR	5.660	2.145	0,6	0,2
2. Balance Fiscal del Banrep	**2.241**	**3.551**	**0,2**	**0,3**
3. Balance de Fogafín	**1.036**	**1.089**	**0,1**	**0,1**
4. Discrepancia Estadística	**(1.406)**	**-**	**(0,1)**	**-**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	(26.047)	(18.026)	(2,7)	(1,7)

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En detalle dentro del SPNF, el GNC continuará con una senda de consolidación fiscal que por medio del compromiso del Gobierno nacional con un déficit menor al recomendado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) permitirá estabilizar la deuda, por medio de la generación del mayor superávit primario desde 2008 y el primero desde el 2012. En efecto, en línea con lo presentado en la actualización del Plan Financiero 2019 de inicios del presente año, se estima que el déficit total del año se ubicará en $24.935 mm (2,4% del PIB), equivalente a una reducción de $5.381 mm frente al balance de cierre definitivo del 2018 (-$30.316 mm). Este resultado fiscal es consistente con un superávit primario de $6.169 mm (0,6% del PIB). Al respecto, es importante reiterar que el GNC no lograba un superávit primario desde el año 2012, y el que se alcanzará es el más alto desde 2008. La economía nacional solamente ha observado cuatro superávits primaros desde el año 2000. El resultado de este año sería el quinto desde el comienzo de siglo y es una señal clara del compromiso del Gobierno Nacional con la sostenibilidad fiscal del país.

Así, se proyecta que el GNC tendrá al cierre de 2019 un déficit total de 2,4% del PIB, inferior al déficit sugerido por el CCRF para dicho año. En efecto, a partir de la actualización de los parámetros que definen los ciclos económico y petrolero, se estableció que el balance cíclico total de 2019 se ubicaría en -0,4% del PIB, compuesto por 0,1% del ciclo minero-energético y -0,5% del ciclo económico. Adicionalmente, el Comité consideró necesario incorporar el efecto fiscal transitorio del choque migratorio proveniente de Venezuela en el espacio de déficit sugerido. Según los cálculos de Migración Colombia, la cantidad de migrantes provenientes de Venezuela se duplicó en el último año, alcanzando 1.174.743 personas en diciembre de 2018. Al respecto, el Comité recomendó un espacio fiscal adicional, no mayor a 0,5% del PIB, decreciente en el tiempo en 0,1pp del PIB cada año, desde 2019 hasta 2024. De esta manera, el espacio de déficit adicional sugerido para la presente vigencia, en razón del choque migratorio, es 0,5% del PIB. Al considerar este espacio de déficit debido al choque migratorio, el espacio cíclico de la Regla Fiscal y el déficit estructural, estimado en 1,8% del PIB en ese momento, el CCRF recomienda 2,7% del PIB como balance meta del GNC para 2019.

No obstante, el Gobierno Nacional considera que es deseable obtener una mayor reducción del déficit fiscal, en aras de garantizar la sostenibilidad de la deuda tanto en el corto como en el mediano plazo, así como fortalecer la credibilidad de la política fiscal. Por lo tanto, el resultado fiscal objetivo para el 2019 es un déficit

total de 2,4% del PIB, en línea con el balance cíclico calculado y espacio de déficit adicional sugerido por el CCRF debido al choque migratorio, y consistente con un déficit estructural de 1,5% del PIB, **Cuadro I.3.**

Cuadro I. 3. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2018-2019

CONCEPTO	($ MM)		(% PIB)		Crec. (%)
	2018	2019*	2018	2019*	2019*/2018
Ingresos Totales	**149.292**	**172.570**	**15,3**	**16,6**	**15,6**
Tributarios	135.187	148.496	13,9	14,3	9,8
No Tributarios	826	800	0,1	0,1	(3,1)
Fondos Especiales	1.547	1.600	0,2	0,2	3,5
Recursos de Capital	11.732	21.674	1,2	2,1	84,7
Gastos Totales	**179.608**	**197.505**	**18,4**	**19,0**	**10,0**
Intereses	27.474	31.104	2,8	3,0	13,2
Funcionamiento**	138.360	149.343	14,2	14,3	7,9
Inversión**	14.040	17.058	1,4	1,6	21,5
Préstamo Neto	(267)	-	(0,0)	-	
BALANCE TOTAL	**(30.316)**	**(24.935)**	**(3,1)**	**(2,4)**	
BALANCE PRIMARIO	**(2.842)**	**6.169**	**(0,3)**	**0,6**	
BALANCE ESTRUCTURAL	**(19.017)**	**(15.921)**	**(1,9)**	**(1,5)**	
BALANCE CÍCLICO	**(11.299)**	**(3.806)**	**(1,2)**	**(0,4)**	
CHOQUE MIGRATORIO	**-**	**(5.208)**	**-**	**(0,5)**	

*Cifras proyectadas.
**Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la vigencia 2019, con el fin de atender las necesidades de financiamiento de la Nación, se contemplan desembolsos por $46.801 mm, los cuales estarán distribuidos en un 75% en moneda local y en 25% en moneda extranjera, en línea con la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo. La composición de deuda del Gobierno Nacional Central con corte a 2018 era de 67% en moneda local y 33% en moneda extranjera. Con la estrategia de financiación para 2019, se estima una composición de deuda de 68,9% en moneda local y 31,1% en moneda extranjera a final de año.

El total de las necesidades de financiamiento de la Nación en 2019 alcanzará un valor de $88.219 mm (8,5% del PIB), compuesto por un déficit a financiar de $24.935 mm (2,4% del PIB), amortizaciones por $20.994 mm (2,0% del PIB), pago de obligaciones con servicio de deuda por $11.000 mm (1,1% del PIB), pago de obligaciones con TES por $9.790 mm (0,9% del PIB) y una disponibilidad final en caja de $21.500 mm (2,1% del PIB).

En línea con el mejoramiento del SPC y el SPNF, para la vigencia 2019 se estima un mejoramiento del balance del GG de 0,2pp del PIB, producto de, una corrección del déficit del GNC de 0,7pp del PIB en cumplimiento del compromiso con las metas fiscales del Gobierno nacional, y de un deterioro en el balance del sector de regionales y locales de 0,5pp del PIB, que obedece a la aceleración de los gastos de capital de las entidades territoriales teniendo en cuenta que el 2019 es el último año del periodo de gobierno de alcaldías y gobernaciones. Se espera que el sector de Seguridad Social mantenga su superávit en alrededor de 0,3% del PIB.

4. PLAN FINANCIERO 2020

Para el 2020, se proyecta que el SPC siga la senda de consolidación fiscal que permita una disminución del déficit fiscal para este agregado de 0,8pp del PIB (**Cuadro I.4**). Este resultado será producto de: 1) un mejoramiento de 0,9pp del PIB del SPNF proveniente de un mejor balance fiscal del GNC en 0,2pp del PIB y una fuerte corrección del déficit del sector descentralizado (0,7pp del PIB) provocado fundamentalmente por la desaceleración de la ejecución de la inversión de los gobiernos subnacionales en el primer año de las futuras administraciones (0,5pp del PIB); y 2) un menor superávit cuasifiscal del Banco de la República (de 0,1pp del PIB) en razón de las expectativas de menores tasas de interés de los bonos del tesoro de Estados Unidos, principal activo del portafolio de las reservas internacionales.

El mejoramiento del balance del SPNF, junto con la estabilización del gasto en intereses en alrededor de 3,2% del PIB para este agregado, permitirá el mejoramiento del balance primario en 0,9pp del PIB, lo que consolidará la estabilización de la senda de la deuda.

Cuadro I. 4. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado 2019-2020

BALANCES POR PERIODO	($MM)		(% PIB)	
	2019*	2020*	2019*	2020*
1. Sector Público No Financiero	**(22.666)**	**(14.343)**	**(2,2)**	**(1,3)**
Gobierno Nacional Central	**(24.935)**	**(25.108)**	**(2,4)**	**(2,2)**
Sector Descentralizado	**2.269**	**10.765**	**0,2**	**1,0**
Seguridad Social	3.460	3.436	0,3	0,3
Empresas del Nivel Nacional	(775)	893	(0,1)	0,1
Empresas del Nivel Local	(1.118)	(211)	(0,1)	(0,0)
Regionales y Locales	703	6.646	0,1	0,6
Del cual SGR	2.145	2.283	0,2	0,2
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	**3.551**	**2.378**	**0,3**	**0,2**
3. Balance de Fogafín	**1.089**	**1.169**	**0,1**	**0,1**
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO*	**(18.026)**	**(10.796)**	**(1,7)**	**(1,0)**

* Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al GG se espera que, en 2020 continúe con la senda de corrección del déficit fiscal, en un contexto de mejora del balance primario en la misma magnitud (dado un nivel de intereses de 3,04% y 3,05% del PIB para 2019 y 2020, respectivamente). Esto será resultado de un menor déficit del GNC en 0,2pp del PIB y del sector de regionales y locales en 0,5pp del PIB, como se indicó previamente.

Para 2020, el GNC continuará implementando una senda de ajuste gradual de sus finanzas, en línea con la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo. El Plan Financiero del GNC para 2020 contempla una meta de balance fiscal de -2,2% del PIB, equivalente a -$25.108 mm, reflejando una corrección del déficit fiscal, adicional a la observada en 2019 (-2,4% del PIB), de 0,2pp del PIB. Este balance se da como resultado de un nivel total de ingresos de 16,5% del PIB ($183.767 mm) y un total de gastos de 18,7% del PIB ($208.875 mm), **Cuadro I.5**.

Cuadro I. 5. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central 2019-2020

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Cto. (%)
	2019*	2020*	2019*	2020*	2020*/2019*
Ingresos Totales	**172.570**	**183.767**	**16,6**	**16,5**	**6,5**
Tributarios	148.496	158.523	14,3	14,2	6,8
No Tributarios	800	844	0,1	0,1	5,4
Fondos Especiales	1.600	1.648	0,2	0,1	3,0
Recursos de Capital	21.674	22.752	2,1	2,0	5,0
Gastos Totales	**197.505**	**208.875**	**19,0**	**18,7**	**5,8**
Intereses	31.104	33.414	3,0	3,0	7,4
Funcionamiento + Inversión**	166.401	175.461	16,0	15,7	5,4
BALANCE PRIMARIO	**6.169**	**8.306**	**0,6**	**0,7**	
BALANCE TOTAL	**(24.935)**	**(25.108)**	**(2,4)**	**(2,2)**	
BALANCE ESTRUCTURAL	**(15.921)**	**(16.965)**	**(1,5)**	**(1,5)**	
BALANCE CÍCLICO	**(3.806)**	**(3.679)**	**(0,4)**	**(0,3)**	
CHOQUE MIGRATORIO	**(5.208)**	**(4.464)**	**(0,5)**	**(0,4)**	

*Cifras proyectadas.
**Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.
Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las necesidades del GNC para 2020 ascienden a $71.926 mm (6,4% del PIB), los cuales se destinarán a atender principalmente un déficit de $25.108 mm (2,2% del PIB) y unas amortizaciones de $20.617 mm (1,8% del PIB); de las cuales, USD 1.800 millones corresponden a deuda externa y $14.984 mm a deuda interna. También se contemplan el pago de obligaciones con servicio de la deuda por $5.800 mm (0.5% del PIB) y el pago de obligaciones con TES por $2.110 mm (0,2% del PIB).

Para cubrir las necesidades de la vigencia 2020, se contemplan desembolsos por $40.612mm (3,6% del PIB), los cuales estarán distribuidos en un 74% de fuentes internas ($30.130 mm) y un 26% de fuentes externas ($10.482 mm) en línea con la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo.

5. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO

5.1. Contexto macroeconómico

Se espera que durante los próximos años se observe una importante aceleración del crecimiento económico, impulsada principalmente por una mayor inversión privada y un mayor dinamismo del consumo de los hogares, que guiará al PIB a su nivel potencial y, por tanto, al cierre gradual en la brecha del producto. En particular, uno de los factores que incidirá fuertemente en la aceleración de la inversión privada son las medidas contenidas en la Ley de Financiamiento, que generarán una fuerte reducción en la carga tributaria empresarial. De la misma manera, el crecimiento se verá impulsado como resultado de la migración venezolana, y sus efectos positivos sobre la oferta de trabajo y la productividad. De esta manera, el crecimiento económico se acelerará inicialmente de 2,6% en 2018 a 3,6% en 2019, proceso que continuará hasta que el crecimiento alcance 4,4% en 2022, para después moderarse hasta alcanzar 4,0% en 2026, el cual se estima como el nivel de crecimiento potencial.

La proyección de precio *Brent* para 2019 es de USD 65/barril y de canasta colombiana de USD 58/barril. Estos supuestos se encuentran en línea con lo observado en lo corrido del año, pues el precio en promedio se ha ubicado en USD 67/barril, con un máximo observado en abril de USD 75/barril. Para 2020 la proyección del Brent es de USD 67/barril, con un leve incremento con respecto al supuesto para el 2019. Estas proyecciones se encuentran dentro del rango promedio de los pronósticos de agencias especializadas y analistas económicos, que están entre USD 57/barril y USD 75/barril para 2019 y 2020. En el mediano plazo, la proyección del precio es de USD 70/barril.

En 2019, se proyecta que la tasa de cambio tenga una depreciación de 7,2%, como resultado de una caída proyectada del precio del petróleo, y la mayor volatilidad en los mercados financieros internacionales, que afecta en particular a las economías emergentes, debido a las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos. En 2020, la tasa de cambio se apreciaría 1,3% como resultado de un mayor precio del petróleo y la desaparición de las tensiones comerciales mencionadas anteriormente. A partir de 2021, se espera que la tasa de cambio tenga una depreciación nominal de 1,6%, en línea con el diferencial de inflación existente entre la economía colombiana y sus socios comerciales, y una depreciación real del peso que contribuya a reducir el déficit de cuenta corriente.

En términos de producción de crudo, para el 2019 se espera que la producción alcance 880 KBPD en 2019, supuesto que va en línea con lo observado hasta el mes de abril de 2019 en términos de producción, pues se ha ubicado en promedio en 891 KBPD. Para los años 2020 y 2021 se espera una producción de 862 KBPD y 855 KBPD, respectivamente. En el mediano plazo, la producción caería paulatinamente hasta niveles de 618 (KBPD), conforme los campos actualmente explotados tienen un desgaste natural y, además, se realiza el aprovechamiento de las reservas contingentes y posibles. Esta senda se toma de los supuestos de reservas posibles y contingentes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de acuerdo con el Informe de Recursos y Reservas de 2017.

5.2. Gobierno Central

La estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central presentada se elabora alrededor de un gradual ajuste en el déficit fiscal a lo largo de la próxima década, con el objetivo de avanzar hacia la consolidación de las finanzas públicas y reducir los niveles de endeudamiento. En línea con lo anterior, la programación fiscal del Gobierno Nacional Central se basa en alcanzar un superávit primario permanente de 1,0% del PIB a partir de 2021.

En este escenario, los niveles de ingresos proyectados son consistentes con su comportamiento inercial, así como con los efectos de las políticas implementadas por el Gobierno con el fin de aumentar sus ingresos. Dentro de estos, se destacan principalmente los diversos efectos de la Ley de Financiamiento sobre los ingresos tributarios en el mediano plazo, la implementación de la factura electrónica y el plan de enajenaciones que se adelantará entre 2019 y 2022. Finalmente, de manera consistente con las metas de déficit y el nivel de ingresos proyectados, se obtiene la senda de gasto, dado el espacio fiscal disponible, que tiene implícita una reducción gradual del mismo durante la próxima década, consistente con los efectos de la estrategia adelantada por el Gobierno de reducir el tamaño del Estado, volver el gasto más eficiente y focalizarlo mejor.

Los efectos de la Ley de Financiamiento en el balance fiscal del Gobierno Nacional Central se

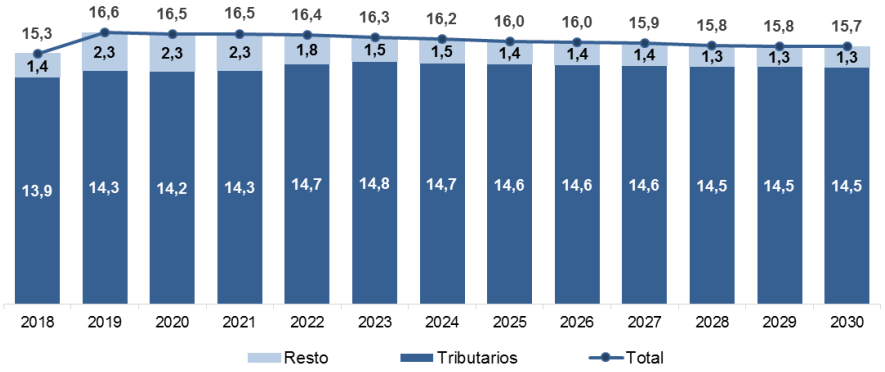
materializan principalmente a través de tres canales: un mayor crecimiento económico que incrementa los ingresos tributarios y contribuye a la consolidación fiscal, una reducción de la evasión por medio de las iniciativas implementadas para fortalecer y modernizar la DIAN, y el impacto directo que tienen los cambios de tarifas de los distintos impuestos sobre el recaudo. El efecto agregado de esta iniciativa sobre las cuentas fiscales es positivo, ya que permite incrementar los ingresos de forma permanente, constituyendo una fuente de financiación sostenible de las operaciones del Gobierno, principalmente el gasto social y la inversión pública.

La Ley de Financiamiento también introdujo mecanismos para fomentar la legalidad mediante mayores sanciones contra la evasión. En particular, penaliza a los que con dolo incurren en esta actividad, así como a los asesores tributarios que facilitan este tipo de prácticas. Adicionalmente, introduce un mecanismo para normalizar activos en el exterior, no reportados ante la autoridad tributaria previamente, y genera incentivos para repatriar capitales con vocación de permanencia. Por último, implementó medidas que permitirán la modernización y fortalecimiento de la DIAN, otorgando herramientas eficaces contra la evasión.

Asimismo, la implementación de la factura electrónica en Colombia, que se espera entre en vigencia al 100% en el 2020, tendrá un efecto importante y estructural en el recaudo tributario del país. A partir del proceso adelantado por el país, en materia de factura electrónica, y la experiencia de países pares de la región, se estima que el recaudo tributario adicional proveniente de su implementación ascenderá a 1,3% del PIB en el mediano plazo. En efecto, considerando la dinámica creciente de los rendimientos de este instrumento, se espera que por esta vía el país recaude 0,4% del PIB adicional en 2021, y este beneficio se incremente gradualmente hasta alcanzar el nivel de 1,3% del PIB en 2023, para estabilizarse en dicho punto, como una ganancia que es permanente en el escenario fiscal hacia adelante.

Se estima que el recaudo tributario, diferente al obtenido de forma agregada por la Ley de Financiamiento y la factura electrónica, evidencia una senda levemente decreciente a lo largo de la próxima década. Esto es resultado de la menor producción de petróleo estimada, que reduce el recaudo estimado proveniente del sector, y una moderación de la senda de importaciones, que crecen menos que el PIB nominal, en línea con el ajuste gradual de la cuenta corriente, **Gráfico I.1**.

Gráfico I. 1. Ingresos totales del Gobierno Nacional Central (2018-2030)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

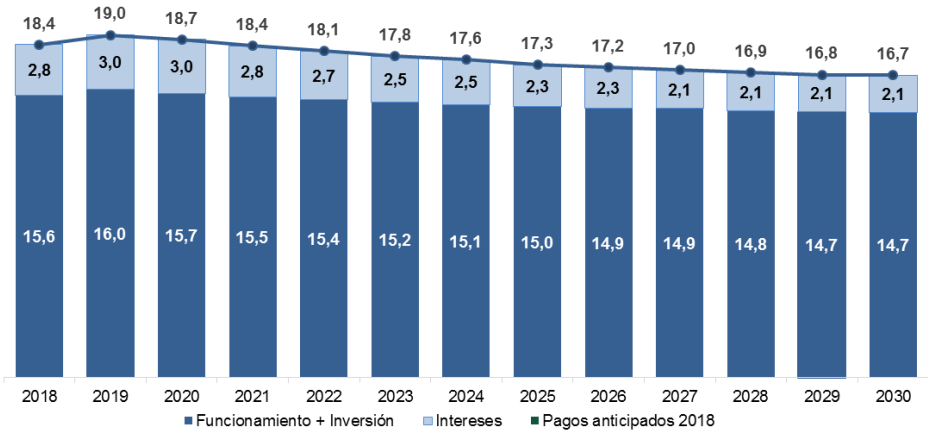
Por su parte, se estima un ajuste gradual y moderado en el gasto en funcionamiento e inversión en el mediano plazo, el cual pasaría de 16,0% del PIB en 2019 a 14,7% en 2030, con ajustes que a partir de 2021 no exceden 0,2pp del PIB entre dos años consecutivos. Una gran proporción del ajuste se concentra en los próximos cuatro años, en función de las medidas y herramientas adoptadas en el PND 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. En particular, este ajuste está soportado en una mayor eficiencia en la asignación del gasto, gracias a mejores herramientas para la focalización de subsidios, como lo será la implementación del Sisbén IV, una reducción del tamaño del Estado, menores costos financieros para la Nación por cuenta de la sustitución de pasivos costosos, entre otros.

Posteriormente, la estrategia de ajuste del gasto público contempla reformas que permiten aumentar la flexibilidad del gasto, reducir la indexación de múltiples rubros de gasto con una dinámica creciente en el tiempo y distribuir el gasto con una mayor eficiencia, priorizando la inversión.

Se espera que el gasto de intereses como porcentaje del PIB siga una senda decreciente en el mediano plazo, de forma consistente con la reducción gradual que se proyecta tendrá la deuda pública. La materialización de esta senda decreciente de la deuda pública será posible primordialmente gracias a los superávits primarios que alcanzará la Nación a partir de 2019, además de una senda moderada de depreciación de la tasa de cambio, una inflación estable igual a la meta del Banco de la República y una aceleración del crecimiento. De esta manera, se proyecta que el gasto en intereses se reduzca de 3,0% del PIB en 2019 y 2020 a 2,1% del PIB en 2030.

A partir de los factores enunciados previamente, se construye la senda de gasto total del GNC, que se observa en el **Gráfico I.2**. Para los próximos diez años, se proyecta un ajuste del gasto total de 2,2pp del PIB, el cual pasaría de 19,0% del PIB en 2019 a 16,7% del PIB en 2030, impulsado por una disminución de 1,3pp del PIB en el gasto de funcionamiento e inversión, y una caída de 0,9pp del PIB en el gasto en intereses, **Gráfico I. 2**.

Gráfico I. 2. Gastos totales del Gobierno Nacional Central (2018-2030)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior representa una senda de ajuste que es una continuación de la reducción del déficit fiscal observada desde 2016, año desde el cual el balance del GNC ha experimentado un ajuste de 0,9pp del PIB.

Sin embargo, el ritmo de reducción en el déficit se acentúa en 2019, tras una reducción de 0,7pp del PIB en el déficit de ese año, para continuar posteriormente con un ajuste más gradual en el déficit hasta converger a 1,0% del PIB en 2030.

Dicha senda del balance fiscal total del GNC en el mediano plazo permite que el balance primario, el balance total descontando el pago de intereses, evidencie superávits de 1,0% del PIB cada año a partir de 2021. En efecto, la obtención permanente de superávits primarios en esa magnitud año a año permitirá obtener una senda decreciente de la deuda pública, hasta alcanzar un nivel de 37,2% del PIB en 2030, cercano al observado en el 2013, año previo al choque petrolero que percibió el país.

De igual forma, se proyecta que el GG continúe la tendencia decreciente de su déficit fiscal marcada por tres tendencias principales: 1) el mejoramiento del balance fiscal del GNC (con un déficit fiscal promedio de 1,5% del PIB para los próximos diez años); 2) superávits fiscales del sector de seguridad social (en promedio de 0,3% del PIB) provenientes de la acumulación de recursos en los fondos que atenderán en el futuro el pasivo pensional territorial y las garantías de pensión mínima del RAIS, y 3) el comportamiento estacional de regionales y locales (en promedio superavitario en 0,3% del PIB), en función de los ciclos políticos administrativos que aumentan típicamente la ejecución de la inversión en la medida que avanza el periodo de gobierno.

5.3. Sostenibilidad de la deuda pública

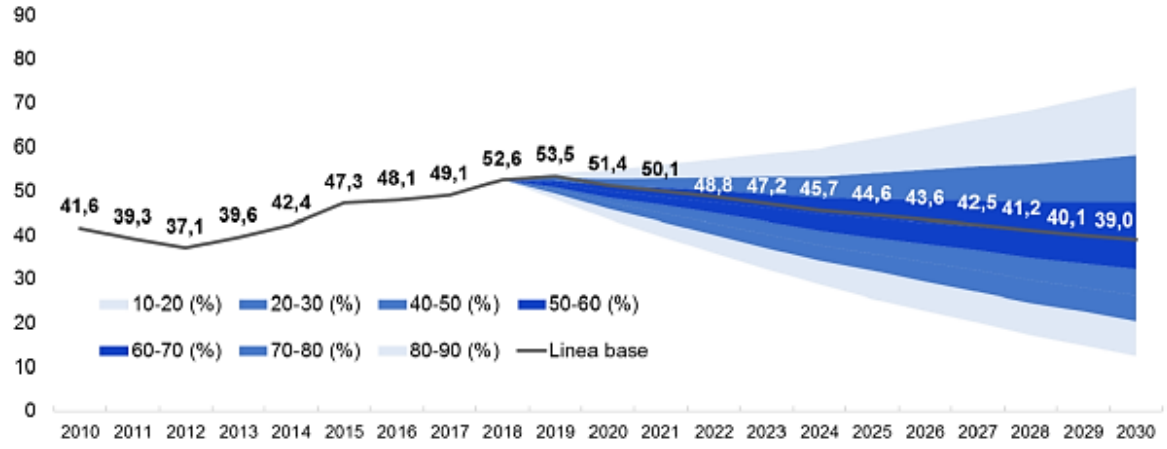
Como resultado de los supuestos macroeconómicos incorporados en el ejercicio y de la estrategia fiscal descrita anteriormente, la deuda del GNC toma una senda decreciente en el mediano plazo. De esta manera, la deuda bruta disminuye de 51,5% del PIB en 2019 a 37,2% del PIB en 2030, llegando a niveles similares a los registrados antes de la caída en los precios del petróleo. De esta manera, la estrategia fiscal contempla un retorno a los niveles de deuda previos al fuerte choque que sufrió la economía colombiana a partir de 2014, en el que la depreciación cambiaria y el mayor déficit para estimular el desacelerado crecimiento económico imprimieron significativas presiones al alza en dicho indicador. Esta reducción es consecuencia principalmente de los superávits primarios que alcanza el GNC, los cuales son iguales a 1,0% del PIB a partir de 2021, de la aceleración en el crecimiento económico, la estabilización de la inflación, y de una senda suave depreciación de la tasa de cambio.

Esta proyección incorpora las operaciones de cancelación y sustitución de pasivos llevadas a cabo a partir de 2019 para atender los pasivos que se habían venido acumulado en vigencias previas, pero que por razones metodológicas y dadas las limitaciones en la información no habían sido reconocidas previamente por el GNC. Vale resaltar que el reconocimiento de dichos pasivos guarda consistencia con el principio de transparencia y responsabilidad fiscal, máxime si se tiene en cuenta que el costo financiero de no reconocer dichos pasivos en el corto plazo es significativo, dado que la tasa de interés que les aplica en ausencia de las medidas que tomó el Gobierno es sustancialmente mayor a la que tendrá que pagar la Nación emitiendo TES o usando sus activos. Por lo tanto, se consideran para las proyecciones de deuda los pagos de obligaciones con TES realizados en 2019 y 2020, junto con los saldos no pagados de los pasivos reconocidos en las vigencias 2019 y 2020.

Se considera que la deuda pública es sostenible cuando se alcanzan niveles de balance primario que la estabilicen, tanto en escenarios con o sin choques. En este sentido, dicha sostenibilidad se logra cuando el ritmo de crecimiento de la deuda es menor al de los flujos esperados para afrontar el servicio de la misma (por ejemplo, el balance primario), lo cual sería consecuencia del manejo adecuado de las finanzas públicas, así como de la normalización del entorno macroeconómico.

Con el fin de evaluar la sostenibilidad de la deuda del GG, se propone un análisis de la dinámica de la misma frente a posibles choques simultáneos sobre las variables explicativas. De esta forma, es posible establecer la probabilidad de que la deuda siga una trayectoria decreciente, así como los rangos en los que podría ubicarse en el mediano plazo. Como lo muestra el *Fan Chart* del **Gráfico I. 3**, los choques al crecimiento real de la economía, las tasas de interés real internas y externas, la depreciación y el balance primario del GG, generarían fluctuaciones en los niveles de deuda.

Gráfico I. 3. Fan Chart de la deuda bruta del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al observar los resultados de la simulación, se evidencia una estabilización de la deuda del GG, cuya trayectoria decreciente empieza en 2020. Esto se explica por diferentes factores relacionados con un escenario estable del panorama externo e interno, así como la generación de balances primarios positivos significativos a partir de ese año, en consistencia con el ajuste gradual de las metas fiscales del GNC, y el ciclo político administrativo de los gobiernos subnacionales y su proceso de consolidación fiscal desde inicios de siglo. En general, se espera de 2018 a 2030 una reducción de la deuda bruta del GG de 13,6pp del PIB, en línea con superávits primarios acumulados durante ese periodo de 14,5pp del PIB, lo que daría espacio no solo para afrontar el servicio de la deuda, sino encarar choques que puedan perturbar el comportamiento de esta.

En resumen, la probabilidad de alcanzar un nivel de deuda consolidada inferior a la mediana de los países con grado de inversión en 2020, es de 56,8% y se amplía por encima del 60% a partir del año 2021. Al mismo tiempo, es posible concluir que el GG para 2030 haya alcanzado niveles de deuda cercanos a los observados en los años previos a la crisis de precios internacionales del petróleo ocurrida en 2014-2015. Lo anterior permite sustentar que, la deuda tendrá un comportamiento estable y decreciente en el mediano plazo.

6. CONCLUSIONES

La economía colombiana continuará su senda de recuperación, potenciada por los significativos efectos que tendrá la Ley de Financiamiento aprobada en 2018 sobre la tasa de inversión, la productividad y el crecimiento potencial. Asimismo, el país seguirá consolidando sus finanzas públicas, de la mano de la confianza en las instituciones, la mayor tasa de crecimiento económico y un gradual y sostenible ajuste fiscal. Este ajuste fiscal irá de la mano de algunas reformas necesarias para fortalecer la confianza en la política fiscal nacional. En particular, tenemos múltiples tareas que se desprenden de las recomendaciones sobre la focalización del gasto público, plasmadas en la reciente Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), y sobre el manejo de activos públicos, citadas en el Monitor Fiscal (2018) del Fondo Monetario Internacional.

II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2020

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 del Fondo Monetario Internacional.

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

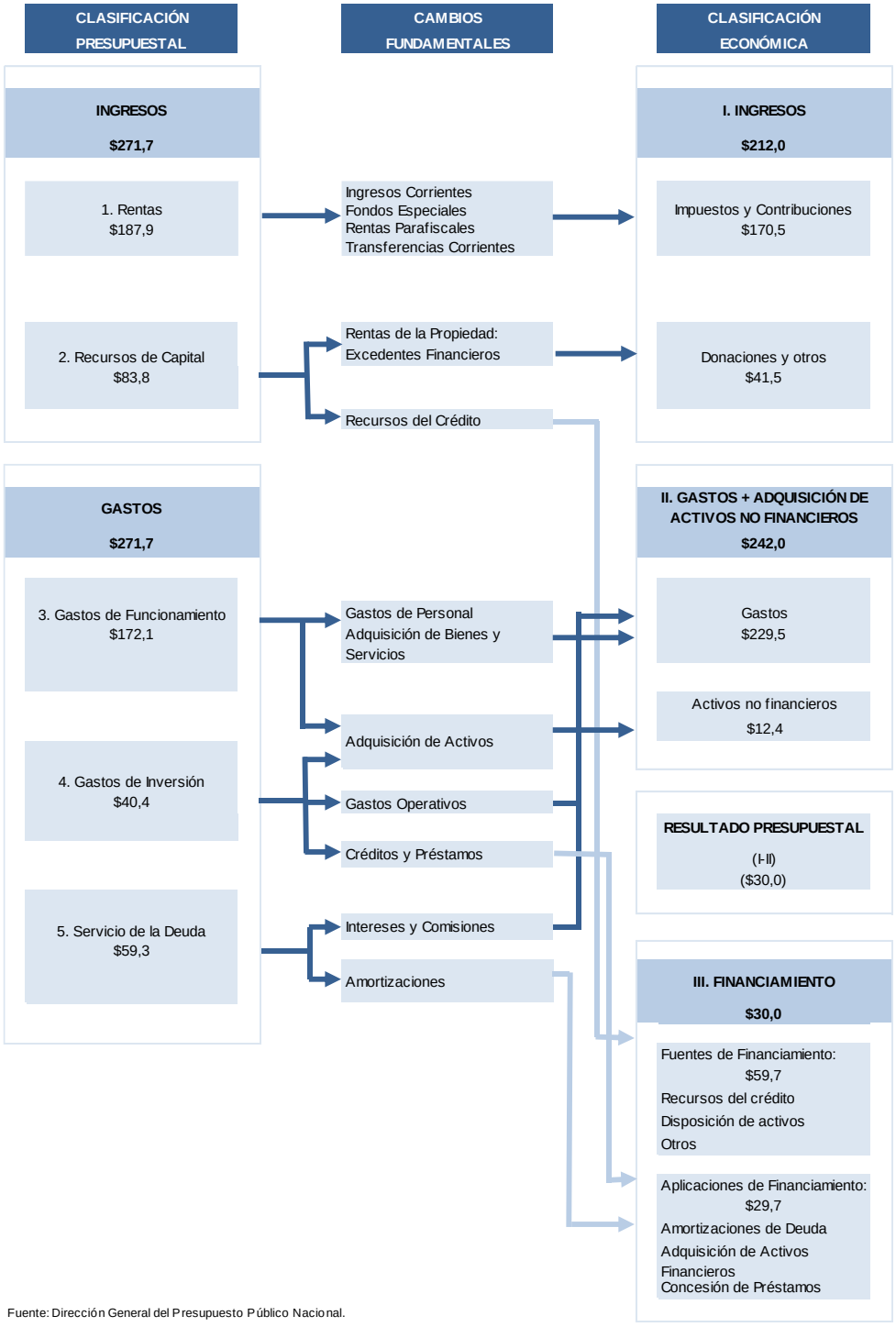
5. Resultados Presupuestales.

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 2020 que se presenta a continuación y que incluye el análisis de los resultados obtenidos.

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 II. 1. Resumen de la homologación vigencia 2020
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 II.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).

3. ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PGN - VIGENCIA FISCAL 2020

3.1. Homologación del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

La homologación del ingreso total programado, $271,7 billones, muestra que el 78%, es decir $212 billones, corresponde a ingresos desde el punto de vista económico. El 22% 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 $59,7 billones, como se muestra en el **Cuadro II.2**.

Cuadro II. 2. Homologación de las Rentas y Recursos de Capital
Miles de millones de pesos

Clasificación Presupuestal		Clasificación Económica							
		Ingresos					Fuentes de Financiamiento		
Concepto	2020	Impuestos	Contribuciones sociales	Donaciones	Otros Ingresos	Total Ingresos	Activos Financieros	Pasivos	Total Financiamiento
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2+3+4+5)	(7)	(8)	(9)=(7+8)
1. Ingresos Nación	**254.398**	**158.896**	**7.223**	**-**	**28.712**	**194.832**	**11.978**	**47.588**	**59.566**
Ingresos Corrientes de la Nación	159.367	158.523			844	159.367			
Recursos de Capital de la Nación	81.284				21.718	21.718	11.978	47.588	59.566
Contribuciones Parafiscales	2.247		2.224		23	2.247			
Fondos Especiales de la Nación	11.500	373	4.999		6.128	11.500			
2. Establecimientos Públicos	**17.316**	**3.816**	**613**	**411**	**12.359**	**17.199**	**117**		**117**
Ingresos Corrientes	10.269		417	303	9.549	10.269			
Recursos de Capital	2.503			67	2.319	2.386	117		117
Fondos especiales	728		197	41	491	728			
Contribuciones Parafiscales	3.816	3.816				3.816			
3. TOTAL (1+2)	**271.714**	**162.713**	**7.836**	**411**	**41.071**	**212.031**	**12.095**	**47.588**	**59.683**
Participación Porcentual	**100,0**	**59,9**	**2,9**	**0,2**	**15,1**	**78,0**	**4,5**	**17,5**	**22,0**

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 $159,4 billones. A estos se deben agregar los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, $10,3 billones, en tanto que $24,1 billones son recursos de capital, propiamente dichos, originados en operaciones diferentes al financiamiento (**Cuadro II.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 $81,3 billones, está determinada en un 58,5% por las fuentes de financiamiento, en particular por $47,6 billones de nuevos pasivos por recursos del crédito y $12 billones provenientes de manejo de activos financieros. El 26,7% restante de los recursos de capital, esto es $21,7 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 ($11,4 billones).

3.2. Homologación de la Ley de Apropiaciones

El total de las apropiaciones programadas para 2020 asciende a $271,7 billones. Desde la perspectiva económica, su estructura está determinada en un 89,1% por gastos y adquisición de activos no financieros ($242 billones) y el 10,9% restante, por erogaciones para aplicaciones de financiamiento ($29,7 billones), para amortizaciones de pasivos.

Las apropiaciones para 2020 por $271,7 billones, en términos de la clasificación económica, se componen de la siguiente manera: $229,5 billones en gastos, $12,4 billones en adquisición de activos no financieros y $29,7 billones en financiamiento (**Cuadro II.3**).

Cuadro II. 3. Homologación de apropiaciones
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico					
		Gastos y Activos No Financieros			Aplicaciones del Financiamiento		
Concepto	2020	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	**172.063**	**169.709**	**1.759**	**171.468**	**320**	**276**	**596**
Gastos de Personal	33.433	33.433		33.433			
Adquisición de Bienes y Servicios	8.739	8.436	304	8.739			
Transferencias Corrientes	125.934	125.906	28	125.934			
Transferencias de Capital	224	224		224			
Gastos de Comercialización y Producción	2.531	1.104	1.427	2.531			
Adquisición de Activos Financieros	378	17		17	320	41	361
Disminución de Pasivos	235	-		-		235	235
Gastos por Multas, Sanciones e Intereses de Mora	590	590		590			-
Presupuesto de Servicio de la Deuda Pública	**59.296**	**30.168**	**-**	**30.168**	**773**	**28.355**	**29.128**
Servicio de la Deuda Pública Externa	14.285	8.641		8.641		5.644	5.644
Servicio de la Deuda Pública Interna	45.011	21.527		21.527	773	22.712	23.485
Presupuesto de Inversión	**40.354**	**29.672**	**10.682**	**40.355**			
Total Gastos	**271.714**	**229.550**	**12.441**	**241.991**	**1.093**	**28.631**	**29.724**
Participación Porcentual	**100,0**	**84,5**	**4,6**	**89,1**	**0,4**	**10,5**	**10,9**

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, $172,1 billones; gastos de inversión, $40,4 billones, y servicio de la deuda, $59,3 billones, que corresponde al pago de intereses y capital.

La categoría económica de Adquisición de Activos No Financieros, $12,4 billones, corresponde casi en su totalidad a la categoría presupuestal de inversión, ya que contiene $304 mil millones-mm, de adquisición de bienes y servicios y $1.427 mm de gastos de comercialización y producción.

Finalmente, la categoría de financiamiento, $29,7 billones, corresponden básicamente al concepto de pasivos (amortización de deuda) y $1,1 mm por Activos Financieros (aportes de contingencias y aportes al Fondo de Organismos Financieros Internacionales).

3.3. Homologación de los programas de inversión actual

Para la vigencia fiscal de 2020, las apropiaciones para programas, subprogramas y proyectos de inversión por valor de $40,4 billones (Cuadro 4), de los cuales $29,7 billones, de acuerdo con la clasificación económica (73,5% 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 $10,7 billones a adquisición de activos no financieros. (26,5%).

Así, los primeros valores corresponden a proyectos dirigidos al Desarrollo Integral de la Niñez y los Adolescentes, la infraestructura de la red vial primaria, la formación de capital humano para el trabajo, la calidad y fomento de la educación superior media y básica, la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad y el acceso a las soluciones de vivienda, como se observa en el **Cuadro II.4.**

Cuadro II. 4. Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto
Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
		Gastos y activos no financieros		
Concepto	2020	Gastos	Adquisición de activos no financieros	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes y sus familias	5.996,6	5.996,6	-	5.996,6
Infraestructura red vial primaria	4.823,7	3,0	4.820,7	4.823,7
Formación para el Trabajo	2.770,4	2.770,4	-	2.770,4
Calidad y Fomento de la Educación Superior	2.174,4	2.160,5	13,9	2.174,4
Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	1.940,0	1.940,0	-	1.940,0
Calidad, cobertura y fortalecimiento de la Educación Inicial, Prescolar, Básica y Media	1.717,9	1.717,9	-	1.717,9
Protección Social	1.604,0	1.604,0	-	1.604,0
Acceso a soluciones de vivienda	1.569,6	1.569,6	-	1.569,6
Atención, asistencia y reparación Integral a las Víctimas	1.451,2	1.271,1	180,1	1.451,2
Consolidación productiva del sector de Energía Eléctrica	928,0	777,8	150,2	928,0
Gestión de Recursos Públicos	913,6	913,6	-	913,6
Infraestructura y Servicios de Transporte Aéreo	897,3	26,0	871,2	897,2
Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC)	814,4	337,1	477,3	814,4
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el Territorio	603,8	503,2	100,6	603,8
Salud Pública y Prestación de Servicios	549,3	546,5	2,8	549,3
Prestación de Servicios de Transporte Público de Pasajeros	498,0	-	498,0	498,0

Cuadro II. 4. (Continuación) Homologación de la inversión según Clasificación Económica del presupuesto

Miles de millones de pesos

Clasificador Presupuestal		Clasificador Económico		
		Gastos y activos no financieros		
Concepto	2020	Gastos	Adquisición de activos no financieros	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2+3)
Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	358,7	61,8	296,9	358,7
Sistema penitenciario y carcelario en el marco de los Derechos Humanos	349,5	0,3	349,2	349,5
Mejoramiento de las Competencias de la administración de Justicia	341,5	135,5	206,0	341,5
Formación y preparación de deportistas	339,3	339,3	-	339,3
Acceso de la Población a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico	338,8	170,0	168,8	338,8
Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Trabajo	336,1	186,8	149,3	336,1
Generación y formalización del Empleo	333,6	333,6	-	333,6
Reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos	303,9	-	303,9	303,9
Otros	8.400,8	6.307,5	2.093,5	8.400,9
Total Gastos de Inversión	**40.354,4**	**29.672,1**	**10.682,4**	**40.354,4**
Participación Porcentual	**100,0**	**73,5**	**26,5**	**100,0**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3.4. Resultado Presupuestal Básico

De acuerdo con la clasificación económica, el déficit del proyecto de presupuesto para 2020 ascendería a $30 billones, (2,7% del PIB). (**Cuadro II.5**).

Cuadro II. 5. Resultado Presupuestal Vigencia 2020 Presupuesto General de la Nación

Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2.020	Porcentaje del PIB
		2020
	(1)	(2)
1. Ingresos	**212.031**	**19,0**
Impuestos	162.713	14,6
Contribuciones Sociales	7.836	0,7
Donaciones	411	0,0
Otros ingresos	41.071	3,7
2. Gastos	**229.550**	**20,6**
Remuneración a los empleados	33.433	3,0
Compra de bienes y servicios	29.713	2,7
Intereses	29.907	2,7
Subsidios	237	0,0
Donaciones	65.582	5,9
Prestaciones Sociales	47.692	4,3
Otros gastos	22.987	2,1

Cuadro II. 6. (Continuación) Resultado Presupuestal Vigencia 2020 Presupuesto General de la Nación
Miles de millones de pesos

Concepto Clasificador Económico	2.020 (1)	Porcentaje del PIB 2020 (2)
3. Resultado por actividades operativas (1 - 2)	**(17.519)**	**(1,6)**
Adquisición de activos no financieros	**12.441**	**1,1**
3.1. Adquisición de activos no financieros	12.441	1,1
(A) Total erogaciones (2+3.1)	**241.990**	**21,7**
(+)Superávit de efectivo ó (-) Déficit de efectivo (1-A)	**(29.960)**	**(2,7)**
Flujos transacciones activos financieros y pasivos (3.2.+3.3.)	**29.960**	**2,7**
3.2. Adquisición neta de activos financieros distintos al efectivo	11.002	1,0
+ Fuentes (recursos del crédito)	12.095	1,1
- Aplicaciones (amortización de la deuda)	1.093	0,1
3.3.Incurrimiento neto de pasivos	18.958	1,7
+ Fuentes (Adquisiciones)	47.588	4,3
- Aplicaciones (cancelación)	28.631	2,6
(B) Entrada neta de efectivo por actividades de financiamiento (3.2. - 3.3.)	**(7.956)**	**(0,7)**
Variación neta en las tenencias del efectivo (A+B)	**234.034**	**21,0**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

El déficit presupuestal que se obtiene a través del clasificador económico para el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020 es consistente con la meta de déficit fiscal establecida para el GNC en el MFMP y en la regla fiscal para la vigencia fiscal de 2020, teniendo en cuenta que este último se calcula con la metodología de la versión 1986 ajustada y este ejercicio se efectúa de acuerdo con la versión 2014 del MEFP.

De acuerdo con el MEFP, se presentan nuevos resultados como el de actividades operativas, $17,5 billones, compara los ingresos menos los gastos sin incluir las adquisiciones de activos no financieros. También presenta el total de erogaciones, $242 billones, que resulta de la suma de los gastos más las adquisiciones de activos no financieros para el año 2020. El resultado neto por actividades de financiamiento es $8,0 billones y la variación neta en las tenencias de efectivo será de $234 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.

III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2020

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 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 (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 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 Gasto Público Social en Colombia a partir del Clasificador Funcional.

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 del Fondo Monetario Internacional; para el año 2020 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 de medio ambiente; vivienda y servicios comunitarios; 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 $271,7 billones, se excluyen $59,3 billones, por lo que el análisis se hace sobre los $212,4 billones restantes, monto que en adelante se llamará presupuesto ajustado.

El cuadro 1 presenta la distribución del proyecto de presupuesto de 2020, por categorías funcionales del gasto, comparándola con la Ley del presupuesto de 2019, en ambos casos excluyendo el servicio de la deuda.

Como se puede observar, el 66,8% 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.

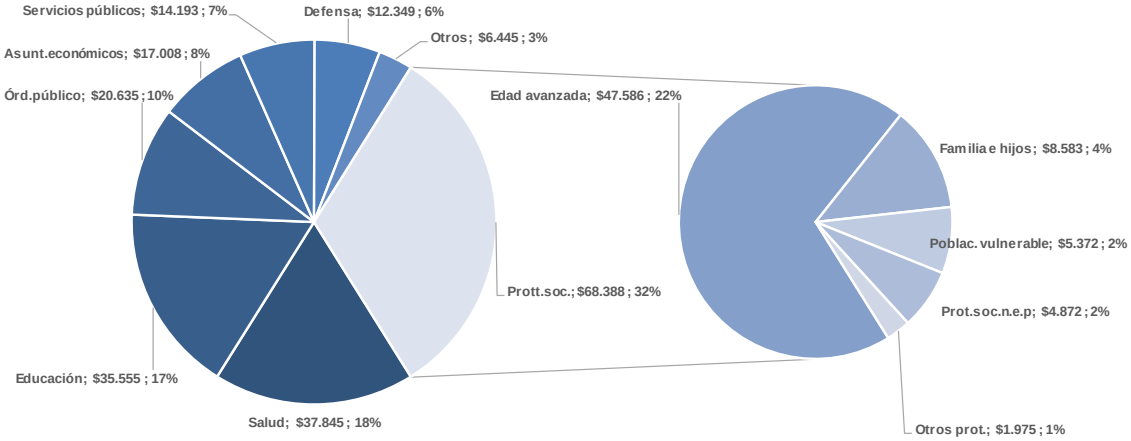
Continúan en orden de importancia la asignación de recursos para la financiación de actividades dirigidas al mantenimiento del orden público y la seguridad y los servicios de la defensa con el 15,5%; asuntos económicos con el 8%; servicios públicos generales el 6,7%; y otras funciones del Estado (vivienda y servicios comunitarios, actividades recreativas, cultura y deporte y protección del medio ambiente), con el 3% restante (**Cuadro III. 1)**

Cuadro III. 1. Resumen Clasificación Funcional 2019-2020
Miles de millones de pesos

FUNCIONAL	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)	Porcentaje del PIB 2019 (6)	Porcentaje del PIB 2020 (7)
Protección Social	66.130	68.388	3,4	31,9	32,2	6,3	6,1
Salud	37.527	37.845	0,8	18,1	17,8	3,6	3,4
Educación	34.496	35.555	3,1	16,7	16,7	3,3	3,2
Orden Público y Seguridad	18.868	20.635	9,4	9,1	9,7	1,8	1,8
Asuntos Económicos	18.033	17.008	(5,7)	8,7	8,0	1,7	1,5
Servicios Públicos Generales	14.163	14.193	0,2	6,8	6,7	1,4	1,3
Defensa	11.812	12.349	4,5	5,7	5,8	1,1	1,1
Vivienda y Servicios Comunitarios	3.258	3.839	17,8	1,6	1,8	0,3	0,3
Actividades Recreativas, Cultura y Deporte	1.986	1.856	(6,6)	1,0	0,9	0,2	0,2
Protección del Medio Ambiente	789	750	(5,0)	0,4	0,4	0,1	0,1
TOTAL SIN DEUDA	**207.062**	**212.418**	**2,6**	**100,0**	**100,0**	**19,9**	**19,0**

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

Gráfico III. 1. Clasificación Funcional 2020
Miles de millones de pesos



Fuente: DGPPN - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

En el **Gráfico III. 1** observa que, la categoría funcional de protección social, concentra el 32,2% del presupuesto ajustado, es decir, $68,4 billones, en que sobresale el monto de los recursos destinados a pensiones, $47,6 billones, que representan el 22,4% del total del presupuesto ajustado. Por su lado, el gasto para salud ocupa el segundo lugar de las asignaciones presupuestales con $37,8 billones, 17,8% del presupuesto, y el de educación el tercero, con $35,6 billones, 16,7% 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 $20,6 billones, 9,7%; asuntos económicos, $17 billones, 8%; servicios públicos generales por $14,2 billones, 6,7% y las actividades y servicios de la defensa nacional, que reciben $12,3 billones, 5,8% del presupuesto ajustado.

Al comparar el cuadro de las categorías funcionales con la clasificación por sector del presupuesto (**Cuadro III. 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, Trabajo, Defensa y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social manejan recursos del orden de $142 billones, el 66,8% de los recursos del PGN excluyendo el servicio

de la deuda. En su orden siguen el Ministerio de Hacienda con $17,5 billones (8,3%)[24], la Policía Nacional con $10,8 billones (5,1%).

Cuadro III. 2. Concentración del presupuesto por principales sectores 2020
Miles de millones de pesos

Sector	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Educación	41.472	43.136	4,0	20,0	20,3
Salud y Protección Social	32.304	31.878	(1,3)	15,6	15,0
Trabajo	28.603	31.568	10,4	13,8	14,9
Defensa Nacional	22.787	24.055	5,6	11,0	11,3
Hacienda	15.939	17.525	10,0	7,7	8,3
Inclusión Social y Reconciliación	11.763	11.348	(3,5)	5,7	5,3
Policía Nacional	10.152	10.816	6,5	4,9	5,1
Transporte	8.140	7.571	(7,0)	3,9	3,6
Rama Judicial	4.360	4.668	7,1	2,1	2,2
Vivienda, Ciudad y Territorio	4.345	4.305	(0,9)	2,1	2,0
Fiscalía	3.874	3.974	2,6	1,9	1,9
Justicia y del Derecho	2.709	3.149	16,2	1,3	1,5
Minas y Energía	4.747	2.954	(37,8)	2,3	1,4
Agricultura y Desarrollo Rural	2.458	1.791	(27,1)	1,2	0,8
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1.730	1.619	(6,4)	0,8	0,8
Interior	1.259	1.548	23,0	0,6	0,7
Ministerio Público	1.238	1.322	6,8	0,6	0,6
Comercio, Industria y Turismo	982	1.059	7,8	0,5	0,5
Resto	8.203	8.133	(0,9)	4,0	3,8
TOTAL	**207.062**	**212.418**	**2,6**	**100,0**	**100,0**

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

3. DESCRIPCIÓN DE LAS CATEGORÍAS FUNCIONALES 2020

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.

3.1. 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.[25]

[24] 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 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.
25 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, las contribuciones patronales por concepto de pensiones, y el pago de cesantías de los empleados del Estado. En el **Cuadro III. 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 ICBF, la atención de los ancianos a través del Fondo de Solidaridad Pensional Subcuenta de Subsistencia y programas del gobierno para población vulnerable.

Cuadro III. 3. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en protección social
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Edad avanzada	42.897	47.586	10,9	64,9	69,6
Familia e hijos	8.082	8.583	6,2	12,2	12,6
Población vulnerable	5.964	5.372	(9,9)	9,0	7,9
Protección social n.e.p.	6.836	4.872	(28,7)	10,3	7,1
Vivienda	2.092	1.803	(13,9)	3,2	2,6
Enfermedad e Incapacidad	258	172	(33,3)	0,4	0,3
TOTAL	**66.130**	**68.388**	**3,4**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**31,9**	**32,2**			
Porcentaje del PIB	**6,3**	**6,1**			

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 $47,6 billones. De esa cifra, $40,9 billones se destinan al pago de pensiones; $1,4 billones que generan ahorros de pensiones como el FONPET, las cotizaciones a pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional por $3,4 billones y $1,4 billones son recursos del SGP, para la administración de las pensiones se destinan $0,5 billones. Con el total de recursos se atiende cerca de dos millones doscientos cincuenta y tres mil pensionados.

En materia pensional se destaca, el aporte de la Nación para el pago de pensiones de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES por $12,5 billones y los recursos del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) por $10,6 billones, las pensiones que se pagan a través del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio por $7,6 billones (sin incluir el SGP en que se le transfieren $716 mil millones - mm).

El Sector de defensa y policía participa principalmente en el grupo de Edad Avanzada, con $9,3 billones, de los cuales $8,6 billones corresponden al pago de pensiones (bonos pensionales, cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y subsidio de veteranos) y asignaciones de retiro.

El segundo grupo “Familia e hijos” tiene asignados recursos por valor de $8,6 billones. De estos, $6,9 billones se ejecutarán a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar especialmente en atención a la primera infancia y protección a los niños, niñas y adolescentes para el restablecimiento de sus derechos.

En ese orden, el componente de “Población vulnerable” tiene asignados recursos por $5,4 billones. Del total de los recursos de este grupo, $2,3 billones se ejecutarán a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social principalmente para la implementación de las transferencias monetarias condicionadas. También se programan recursos en la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas por $2 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 otras asignaciones clasificadas como de protección social se apropian $4,9 billones; dentro de los que se destacan recursos del SGP por $1,9 billones y $604,9 mil millones para el pago de cesantías parciales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Para subsidios de servicios públicos domiciliarios se asignaron recursos por valor de $819,5 mm, de los cuales, $522,5 mm son subsidios para los estratos 1, 2 y 3 de la población para el pago de servicios públicos domiciliarios de energía, incluyendo los que financia el FOES para las zonas subnormales, $220 mm para los de gas por red, $30 mm para GLP y $47 mm para compensación por el transporte de combustibles líquidos para abastecer al departamento de Nariño

Para Vivienda $1,8 billones, donde los de mayor importancia son subsidios por $1,6 billones que se ejecutarán a través del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, de los cuales se destinarán $998,3 mm para la asignación del subsidio familiar de vivienda (Incluye $500 mm para población desplazada y $207,4 mm para vivienda rural) a través de los programas “Mi Casa Ya”, “Semillero de Propietarios” y “Casa Digna Vida Digna”, y $555 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 III. 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.

Cuadro III. 4. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección social 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio del Trabajo	23.032	25.225	9,5	34,8	36,9
Ministerio Educación Nacional	10.197	10.520	3,2	15,4	15,4
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF	6.556	6.922	5,6	9,9	10,1
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	2.969	3.372	13,6	4,5	4,9
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	3.096	3.308	6,9	4,7	4,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.339	2.711	102,4	2,0	4,0
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	3.161	2.277	(28,0)	4,8	3,3
Ministerio de Defensa Nacional	2.022	2.161	6,9	3,1	3,2
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	1.896	2.028	7,0	2,9	3,0
Policía Nacional	1.655	1.740	5,1	2,5	2,5
Fondo Nacional de Vivienda	1.663	1.554	(6,6)	2,5	2,3
Ministerio de Salud y Protección Social	1.269	1.273	0,3	1,9	1,9
Ministerio de Minas y Energía	2.983	827	(72,3)	4,5	1,2
Fiscalía General de la Nación	578	599	3,5	0,9	0,9
Rama Judicial	508	590	16,1	0,8	0,9
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	336	350	4,2	0,5	0,5
Fondo de Previsión Social del Congreso	288	295	2,3	0,4	0,4
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	245	253	3,2	0,4	0,4
Ministerio del Interior	119	199	67,4	0,2	0,3
DIAN	156	192	22,8	0,2	0,3
Resto	2.061	1.994	(3,2)	3,1	2,9
TOTAL	**66.130**	**68.388**	**3,4**	**100,0**	**100,0**

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

Los recursos del Ministerio del Trabajo, $25,2 billones, se distribuirán principalmente así: pago de pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP (incluye pensiones CAJANAL, exfuncionarios ISS, las que pagaba CAPRECOM, entre otros), de la Administradora Colombiana de Pensiones-COLPENSIONES, para el Fondo de Solidaridad Pensional $1,4 billones que permitirán garantizar la continuidad de 1.546 miles de beneficiarios del programa de subsidios en dinero a través de Colombia Mayor y $199,2 mm para subsidio a pensiones de 200.288 beneficiarios.

En el Ministerio de Educación Nacional se asignarán $10,5 billones, así: $8,2 billones, provenientes de los aportes de afiliados y patronales, se destinarán para pagar pensiones ($7,6 billones) y cesantías ($604,9 mm) de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, más $2,2 billones del SGP ($971,6 mm para pensiones y $1,3 billones para cesantías); Concurrencia de la Nación en el pasivo pensional de las universidades públicas del orden nacional, $370,9 mm.

Para atender el gasto de protección social, el sector de Defensa y Policía programa en sus diferentes entidades recursos por valor de $10,6 billones para atender a más de 273.000 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 $8,6 billones. Así mismo, para la disminución de sus pasivos, el sector destina para el pago de las cesantías $170 mm. De otra parte, las Cajas de Retiro, de las Fuerzas Militares y Policía, para el desarrollo normal del funcionamiento y la mejora de sus capacidades, destina $104,4 mm. Adicionalmente, se proponen $121 mm para prestaciones sociales, cuyo objeto es la de cubrir los pagos que surgen de la afectación física y psicológica de los integrantes de la Fuerza Pública en desarrollo de su quehacer institucional. Finalmente, como único operador de rutas sociales y de acuerdo al artículo 240 de la Ley 1753 de 2015, se destinan $26 mm para subvencionar la tarifa de la población usuaria de Satena S.A.

En el ICBF, están previstos recursos por $6,9 billones. El principal monto por $4,4 billones se destinarán a la atención de la Primera Infancia para aproximadamente 1.400.000 niños en atención integral y 550.000 en atención tradicional, así como al pago de salarios de aproximadamente 48.862 madres comunitarias.

También se destinan recursos para el programa de Protección por $741 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 5.323 madres sustitutas y tutoras.

En el Ministerio de Hacienda se presupuestan $2,7 billones, de los cuales $1,6 billones se destinan a Edad Avanzada, Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET por valor de $1,4 billones provenientes del SGP y del impuesto de timbre, Propósito General del SGP con $123 mm, $21 mm para la capitalización de Positiva Compañía de Seguros S.A. y $27 mm otros conceptos de gasto incluidas las contribuciones inherentes a la nómina ; $460 mm para Población Vulnerable provenientes del SGP- Propósito General por valor de $312 mm, $80 mm y $39 mm para compensar el impuesto predial unificado para Territorios Colectivos de Comunidades Negras y Resguardos Indígenas, respectivamente, y $18 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; para Familia e Hijos por $469 mm, provenientes del SGP – Propósito General por valor de $464 mm y $5 mm de contribuciones inherentes a la nómina; $63 mm para Vivienda, de los cuales $46 mm corresponden a SGP- Propósito General , $16 mm del Fondo de Reserva de la Cartera Hipotecaria FRECH y $1 mm del SGP – Municipios de la Ribera del Río Magdalena; y $112 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 $60 mm, el Fondo de Compensación Interministerial por $47 mm y $5 mm de Contribuciones Inherentes a la Nómina.

En el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se presupuestan $2,3 billones. Los recursos más representativos están programados en el proyecto de transferencias monetarias condicionadas por $1,2 billones con los cuales se espera atender, inicialmente, el pago de 3.5 ciclos a 2.360.000 familias dentro del programa de Mas Familias en Acción que incluyen 797.000 familias desplazadas y 1.563.000 familias vulnerables así como 3.200.000 niños, niñas y adolescentes beneficiarios de la transferencia en educación y 620.000 niños y niñas beneficiarios con transferencia en salud; así mismo se tienen previstos los incentivos para 320.000 jóvenes dentro del programa Jóvenes en Acción. En el proyecto de Infraestructura social y hábitat se presupuestan $515 mm con los cuales se espera continuar con los procesos de 264 proyectos distribuidos en todo el territorio nacional. El programa de Familias en su tierra cuenta con recursos por $118 mm con los cuales se atenderán 36.160 hogares en riesgo de desplazamiento, o victimas de desplazamiento retornadas o reubicadas. Con el resto de recursos programados por $411 mm se atienden los demás programas para víctimas, de enfoque diferencial, inclusión productiva, red unidos.

En la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se destinan recursos por $2 billones. De estos recursos, $649 mm son para pago de la indemnización administrativa a través del Fondo para la Reparación de las Víctimas; $545 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 Fonvivienda se presupuestan los subsidios por valor de $1,6 billones para subsidios de vivienda urbana. Para subsidios en el Ministerio de Minas y Energía se asignaron recursos por valor de $827mm para subsidios de energía, gas y transporte de combustible y contribuciones de ley.

En el Ministerio de Salud y Protección Social se destinan recursos por $1,3 billones, principalmente recursos del SGP por $1,1 billón, para pensiones y cesantías de los trabajadores de hospitales públicos principalmente y $72 mil millones destinados a subsidios enfermos de lepra y sus hijos, aportes convencionales y mesadas pensionales. En la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial se programan $1,2 billones para el pago de atención a la familia, cesantías y actividades de protección social.

En el resto de Entidades, las apropiaciones ascienden a $3,3 billones. Entre las entidades se encuentran: Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Fondo de Previsión Social del Congreso, Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas, Ministerio del Interior y la DIAN. Donde $199 mil millones corresponden al Ministerio del Interior, para el pago de atención a las familias, cesantías y actividades de protección social y UGPPP (pensiones), entre otras.

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 la implementación de la Jornada Única en la mayoría de los colegios públicos del país, el programa de Excelencia Docente con las becas a docentes, los Acuerdos de Calidad, la obligatoriedad de la Educación Media, la construcción de nuevas aulas a través de los recursos que se canalizan por el Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa, el cierre de brechas en educación superior con calidad, el Sistema Terciario de Educación y la alineación con parámetros internacionales en la convalidación de títulos, cofinanciación del Programa de Alimentación Escolar, alfabetización, educación rural, y créditos beca otorgados a través del ICETEX, entre otros.

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 2019 e incrementando la cobertura con igualdad de oportunidades en el acceso (la cobertura pasará del 37,5% en 2010 a 57% en 2020, es decir un aumento de más de 19 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 III. 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 63% 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 17,3% del total de recursos asignados. Por su parte, las apropiaciones de educación para el trabajo, desarrollada fundamentalmente por el SENA, representan el 11,9%.

Cuadro III. 5. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en educación
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Educación preescolar y primaria	11.909	12.031	1,0	34,5	33,8
Educación secundaria	9.986	10.385	4,0	28,9	29,2
Educación superior	5.911	6.156	4,1	17,1	17,3
Educación no atribuible a ningún tipo de nivel	4.195	4.244	1,2	12,2	11,9
Servicios auxiliares de la educación	1.587	1.601	0,9	4,6	4,5
Educación n.e.p.	711	911	28,1	2,1	2,6
Educación postsecundaria no superior	110	126	14,6	0,3	0,4
Investigación y desarrollo relacionados con la educación	87	101	15,9	0,3	0,3
TOTAL	**34.496**	**35.555**	**3,1**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**16,7**	**16,7**			
Porcentaje del PIB	**3,3**	**3,2**			

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

Por entidades, el 84,7% de los recursos asignados se concentra en el Ministerio de Educación Nacional; 10.3% en el SENA; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un 2%, 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; 1,1% en la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-; 0,3% en el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS-; 0,2% en el Ministerio de Defensa

Nacional, 0,2% en la Policía Nacional, y el restante 1,3% se distribuye entre otras entidades, como se observa en el **Cuadro III. 6.**

Cuadro III. 6. Principales entidades ejecutoras del gasto en educación 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio Educación Nacional	29.191	30.130	3,2	84,6	84,7
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA	3.570	3.658	2,4	10,3	10,3
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	666	708	6,4	1,9	2,0
Escuela Superior de Administración Pública ESAP	359	387	7,8	1,0	1,1
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación	176	99	(43,9)	0,5	0,3
Ministerio de Defensa Nacional	50	56	13,8	0,1	0,2
Policía Nacional	50	55	9,2	0,1	0,2
Ministerio de Salud y Protección Social	53	53	(0,8)	0,2	0,1
Computadores para Educar-CPE	53	47	(10,8)	0,2	0,1
Fiscalía General de la Nación	41	43	3,5	0,1	0,1
Resto	287	320	11,4	0,8	0,9
TOTAL	**34.496**	**35.555**	**3,1**	**100,0**	**100,0**

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

En el Ministerio de Educación Nacional se presupuestan $30,1 billones que se clasifican así: 1) $22,2 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) $4,2 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 $614,6 mm corresponden al cumplimiento de los Acuerdos con las IESP ($265 mm en funcionamiento y $350 mm en inversión), y 3) $3,7 billones en inversión correspondientes a: i) $343,1 mm para infraestructura educativa del sector; ii) $1,2 billones para atender el Programa de Alimentación Escolar –PAE- ($1,1 billones por inversión y $141,7 mm en funcionamiento-CONPES 151/12); iii) $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, iv) $369,3 mm para proyectos relacionados con calidad de la educación inicial, básica y media ($305 mm) y superior ($64,3 mm), y v) $187,6 mm para el resto de gastos del sector.

Los recursos del SGP permitirán adicionalmente financiar los compromisos asumidos con FECODE relacionados con la nivelación salarial para los docentes; el reconocimiento de 1 punto porcentual adicional (Acuerdo FECODE 2019[26]/) respecto del porcentaje de incremento que aplique para el resto de trabajadores estatales ($201,9 mm), y una bonificación pedagógica que a partir de 2020 corresponde al 15% de la asignación básica mensual ($200,4 mm). Así mismo, se garantizará la educación gratuita para todos los estudiantes de grados transición a once, atendidos en establecimientos educativos oficiales.

[26]/ Acuerdo FECODE 2019: 1% en 2020, 1.5% en 2021 y 2.5% puntos adicionales en 2022.

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 450.528 son de educación superior, 862.626 corresponden a aprendices de la formación técnica laboral y otros, y 5.720.912 en formación complementaria; ii) 1.810.759 aprendices pertenecientes a población en condición de vulnerabilidad (incluye víctimas); iii) 2.968.258 de aprendices en formación virtual (incluye bilingüismo); iv) 164.983 Aprendices en el Programa SENA Emprende Rural – SER.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen $708 mm correspondientes a los recursos del SGP para Propósito General y Asignaciones Especiales ($697 mm), apoyo a fortalecimiento universidades públicas ($6,6 mm), y $2,9 mm de provisión en gastos de personal para atender el incremento salarial de las entidades relacionadas con el clasificador.

Dentro de esta clasificación también se incluyen: i) la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP- con $387 mm para el desarrollo de sus distintos programas superiores y complementarios de educación, ii) el Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- con $99 mm al programa de capacitación del recurso humano para la investigación, mediante el otorgamiento de becas para adelantar estudios de doctorado en el país y en el exterior, de cada una de las cohortes autorizadas, realizado directamente por la entidad y mediante un convenio con Colfuturo, iii) Ministerio de Defensa ($56 mm) y Policía Nacional ($55 mm) que corresponde a la participación de los gastos de personal en las unidades ejecutoras del sector; la atención del Convenio con el ICETEX, al Fortalecimiento de la Calidad Educativa de las Instituciones de Educación Superior en la Fuerza Aérea, y al Mejoramiento de la política educativa de la Policía Nacional, iv) el Ministerio de Salud y Protección Social con $53 mm de la participación del SGP-Salud, para realizar campañas educativas de promoción y prevención en salud a la población del régimen subsidiado, v)Computadores para Educar-CPE con $47 mm para continuar con el desarrollo de la estrategia de entrega de terminales de cómputo en las sedes educativas oficiales, bibliotecas públicas y casas de la cultura municipales a nivel nacional, a través de la adquisición de equipos nuevos y/o la manufactura de aparatos obsoletos, y vi) la Fiscalía General de la Nación aporta a la función de educación $43 mm.

De acuerdo con las entidades que conforman el PGN, en los Ministerios de Educación Nacional, SENA, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ESAP, COLCIENCIAS, Computadores para Educar-CPR, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación se concentra el 99,1% del gasto en Educación (Cuadro 6).

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; (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 III. 7. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en salud
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley	2020 Proyecto	Variación porcentual 20/19	Participación Porcentual	
				2019	2020
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
Salud n.e.p.	24.495	24.544	0,2	65,3	64,9
Servicios Hospitalarios	11.037	11.105	0,6	29,4	29,3
Servicios de salud pública	1.586	1.863	17,5	4,2	4,9
Servicios para pacientes externos	405	326	(19,6)	1,1	0,9
Resto	5	6	10,0	0,0	0,0
TOTAL	**37.527**	**37.845**	**0,8**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**18,1**	**17,8**			
Porcentaje del PIB	**3,6**	**3,4**			

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

La mayor concentración del gasto en salud, un 64,9% se destina a la prestación de servicios de salud n.e.p, y a gastos destinados a servicios hospitalarios con un 29% de participación. Del total del gasto funcional en salud por $37,8 billones se destacan: $19 billones para financiar el aseguramiento en salud en el Ministerio de Salud y Protección Social; $9,7 billones a través del SGP (de los cuales $9 billones en el Ministerio de Salud y Protección Social, $518,5 mm en el Ministerio de Educación y $87,6 mm en el Ministerio de Hacienda); $118 mm en apropiaciones del Ministerio de Hacienda para el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

De otra parte, del 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, con el fin atender aproximadamente un millón trescientos veinte mil usuarios, entre cotizantes, no cotizantes y beneficiarios; $1,7 billones son contribuciones inherentes a la nómina de las entidades del PGN; $1,8 billones del Ministerio de Educación Nacional para atender a los docentes afiliados y sus beneficiarios del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, $421,9 mm del Ministerio de Salud para vacunas y apoyo a programas de desarrollo de la salud; $658 mm en gastos administrativos de salud, $194 mm, para servicios médicos en el Fondo Pasivo Social de FFNN y $240 mm para implementación del sistema integral de salud en el sistema penitenciario **(Cuadro III. 7).**

Cuadro III. 8. Principales entidades ejecutoras del gasto en salud 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Salud y Protección Social	29.747	29.265	(1,6)	79,3	77,3
Ministerio Educación Nacional	1.952	2.308	18,3	5,2	6,1
Ministerio de Defensa Nacional	1.662	1.638	(1,4)	4,4	4,3
Policía Nacional	1.374	1.601	16,5	3,7	4,2
Hospital Militar	389	384	(1,2)	1,0	1,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	265	279	5,3	0,7	0,7
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	193	243	26,2	0,5	0,6
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC	215	241	12,0	0,6	0,6
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	211	236	12,2	0,6	0,6
Fiscalía General de la Nación	228	236	3,5	0,6	0,6
Rama Judicial	198	231	16,3	0,5	0,6
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	189	208	9,9	0,5	0,5
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	164	178	8,4	0,4	0,5
Superintendencia Nacional de Salud	142	148	4,2	0,4	0,4
DIAN	62	76	22,8	0,2	0,2
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	58	76	30,9	0,2	0,2
Instituto Nacional de Salud	57	52	(9,0)	0,2	0,1
Procuraduría General de la Nación	34	38	12,2	0,1	0,1
Resto	387	406	4,8	1,0	1,1
TOTAL	**37.527**	**37.845**	**0,8**	**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 (Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio), Defensa y Policía, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se concentra el 94% del gasto en Salud **(Cuadro III. 8).**

En el Ministerio de Salud y Protección Social, se apropian $29,3 billones, de los cuales $9 billones son transferencias del SGP; $19 billones para aseguramiento en salud que incluyen recursos para cofinanciación coberturas en salud, $363 mm para vacunas y programas de salud pública; y otros $637 mm, que incluyen funcionamiento del Ministerio y unidades ejecutoras

En el Ministerio de Educación Nacional se encuentran $2,3 billones, de los cuales $1,8 billones son los aportes de salud para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, y $518,5 mm del Sistema General de Participaciones para salud.

En el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, el Hospital Militar 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 Hospital Miliar, quienes aportan recursos que tienen por objeto: mejorar la calidad del servicio del sistema de salud de la fuerza pública; el pago del Fondo de Solidaridad en Salud Ley 1122 de 2017; la ampliación de la capacidad de la infraestructura y dotación del Hospital Militar Central; el fortalecimiento de la prestación de los servicios de salud de los establecimientos de Sanidad Militar, del Hospital Naval de Cartagena y de las instalaciones de salud de la Policía. Así mismo, la implementación de sistemas de información para el Subsistema de salud de las Fuerzas Militares.

En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se apropian $279 mm, de los cuales $147 mm del Sistema General de Participaciones; $114 mm prestaciones del sector salud y $14 mm de contribuciones inherentes a la nómina para salud y otros, que incluyen funcionamiento del Ministerio y sus unidades ejecutoras.

Así mismo, se incluye el Fondo Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales para la atención de pensionados y sus beneficiarios por $208 mm, Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial participan con $236 mm y $231 mm, respectivamente, para financiar los aportes patronales para salud de sus funcionarios.

El resto incluye en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, recursos para financiar el Fondo de Salud para la población privada de la libertad – PPL, por $241 mm y en el INPEC $76 mm de los aportes patronales para salud de sus funcionarios.

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 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.

En el **Cuadro III. 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 la División de Defensa. Es así, que el grupo de Defensa Militar tiene una participación del 96,7% ($11,9 billones-bll), recursos dirigidos a la administración de asuntos y servicios de la defensa militar. En segundo renglón, se encuentran los gastos de defensa para la administración, gestión y apoyo de actividades como formulación, administración, coordinación y vigilancia de políticas, planes y programas relacionados con la defensa, destinando para ello el 3,1%, equivalentes a $380 mm. En tercer lugar, se presenta la defensa civil, con el 0,2%, $28 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 III. 9. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Defensa
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Defensa militar	10.946	11.940	9,1	92,7	96,7
Defensa n.e.p.	837	380	(54,6)	7,1	3,1
Defensa civil	28	28	1,6	0,2	0,2
Investigación y desarrollo relacionados con la defensa	1	1	0,0	0,0	0,0
TOTAL	**11.812**	**12.349**	**4,5**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**5,7**	**5,8**			
Porcentaje del PIB	**1,1**	**1,1**			

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

El proyecto de presupuesto 2020 incluye recursos para dar continuidad a las actividades de administración, preservación y defensa del territorio marino, costero e insular colombiano; mantener las capacidades disuasivas del país en el ciberespacio y llevar a cabo esfuerzos para fortalecer el poder naval, desarrollar un poder aéreo creíble y sostenible, y fortalecer el poder terrestre, permitiendo de esta forma mantener una capacidad disuasiva, sostenible y dinámica frente a un escenario de posconflicto y eventuales amenazas internas y externas.

Es así que el país mantendrá su capacidad militar para disuadir eventuales agresiones externas y garantizar la defensa de la soberanía y los intereses nacionales. En paralelo, el Sector continuará contribuyendo con el desarrollo del país, a través del empleo de sus capacidades en la atención de desastres, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, cooperación internacional, entre otros. Con relación a la consolidación territorial, las Fuerzas Militares apoyarán las tareas de obras de infraestructura, dotación y mantenimiento, que garanticen el bienestar y tranquilidad de la población civil.

Cuadro III. 10. Principales entidades ejecutoras del gasto en defensa 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Defensa Nacional	11.048	10.483	(5,1)	93,5	84,9
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	547	1.155	111,3	4,6	9,4
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	111	602	441,3	0,9	4,9
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia	78	81	3,2	0,7	0,7
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	28	28	0,6	0,2	0,2
TOTAL	**11.812**	**12.349**	**4,5**	**100,0**	**100,0**

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

En el **Cuadro III. 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 $10,5 billones, 84,9%, 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, relacionado con la construcción de la nueva sede del Ministerio de Defensa Nacional.

En segundo lugar, se encuentra con el 9,4% la Agencia Logística de las Fuerzas Militares ($1,2 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.

Con relación a los recursos previstos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estos corresponden a la provisión del incremento salarial de la vigencia 2020 del Ministerio de Defensa, el Comando General, las Fuerzas Militares, la Defensa Civil Colombiana y el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia - DNI, por valor de $602 mm (4,9%).

El DNI, con $81 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.

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, (**Cuadro III. 11)**

Cuadro III. 11. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Orden público y seguridad
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Tribunales de justicia	8.290	8.701	5,0	43,9	42,2
Servicios de policía	7.587	8.504	12,1	40,2	41,2
Servicios penitenciarios	1.766	2.047	15,9	9,4	9,9
Orden público y seguridad n.e.p.	1.159	1.321	14,0	6,1	6,4
Servicios de protección contra incendios	52	54	3,8	0,3	0,3
Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y seguridad	14	9	(38,4)	0,1	0,0
TOTAL	**18.868**	**20.635**	**9,4**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**9,1**	**9,7**			
Porcentaje del PIB	**1,8**	**1,8**			

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 42,2% ($8,7 bll) 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 41,2%% (8,5 bll), 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 9,9% ($2,0 bll). 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 un $1,3 bll (6,4%) de otros de orden público y seguridad tenemos la Unidad Nacional de Protección con $843,9 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 $296 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 $121 mm para la implementación y evaluación de la política de 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.

Por último, la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia con $54 mm con una cobertura del orden nacional, esto es, prestar sus servicios a 745 cuerpos de Bomberos del País y alrededor de 14.000 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 III. 12**).

Cuadro III. 12. Principales entidades ejecutoras del gasto en orden público y seguridad – 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Policía Nacional	7.025	7.396	5,3	37,2	35,8
Rama Judicial	3.607	3.801	5,4	19,1	18,4
Fiscalía General de la Nación	2.724	2.804	2,9	14,4	13,6
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	905	1.065	17,7	4,8	5,2
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC	815	926	13,6	4,3	4,5
Ministerio de Haciendo y Crédito Público	757	854	12,8	4,0	4,1
Unidad Nacional de Protección -UNP	661	844	27,8	3,5	4,1
Fonpolicía	209	731	249,6	1,1	3,5
Procuraduría General de la Nación	575	618	7,5	3,0	3,0
Defensoría del Pueblo	483	508	5,1	2,6	2,5
Ministerio del Interior	283	296	4,6	1,5	1,4
Resto	824	793	(3,7)	4,4	3,8
TOTAL	**18.868**	**20.635**	**9,4**	**100,0**	**100,0**

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

En el presupuesto 2020, por $7,4 billones, la Policía Nacional mantiene la acción frontal contra los grupos criminales y las economías ilícitas, así como la protección de los intereses nacionales, entre los que se resalta la protección de la biodiversidad y el medio ambiente. Es así que la extracción ilícita de minerales es uno de los delitos que mayor afectación tiene para la seguridad de los colombianos dado que sirve como fuente de financiación para los GAO. Como aporte a esto, se continuará con operaciones y operativos policiales en los departamentos con presencia de extracción ilícita de minerales, y se persistirá con las incautaciones de maquinaria amarilla utilizada para la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Adicionalmente, la Policía Nacional con la identificación de áreas prioritarias, dará continuidad a la implementación del plan de choque "*El que la hace, la paga*". Adicionalmente, la Policía construyó su "*Plan Estratégico Institucional Colombia Bicentenaria: Seguridad con legalidad*", que busca disrumpir el crimen, impactar decisivamente los delitos que afectan la seguridad ciudadana, así como fortalecer las capacidades de la institución. Este Plan Estratégico desarrolla el Sistema de Prevención Convivencia y Seguridad Ciudadana, que integra diferentes estratégicas operativas y el despliegue del Servicio de Policía. Con el objetivo de reducir el hurto actuando articuladamente con las demás instituciones, se priorizaron las Estrategia Institucional de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la Estrategia contra el hurto a celulares.

Para la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación se destinan $6,6 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. Adicionalmente, se programan recursos para infraestructura informática y tecnología.

En la Rama Judicial se apropian $3,8 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 $2,8 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 2020 se destinan recursos en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC por $1,9 billones para garantizar el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelarios a nivel Nacional.

En el presupuesto del Ministerio de Hacienda se apropian recursos por $854 mm, de los cuales $740 mm corresponden a la provisión de incremento salarial para los sectores de orden público y seguridad ciudadana, $93 mm que los municipios destinan a las actividades de orden público y seguridad ciudadana del SGP, $16 mm correspondientes al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO y $5 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 $844 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 5.290 hombres y casi 3.075 vehículos y 5.830 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, $731 mm (3,5%), 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.

Los recursos programados en la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo ascienden a la suma de $1,1 billones. De estos, $618 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 $508 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 el pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

3.6. Servicios públicos generales

En el **Cuadro III. 13.** se presenta la información correspondiente a esta clave de acuerdo con su concentración por concepto de gasto, en donde se destaca que el 59,9% de los recursos se destinan a los asuntos financieros y fiscales, 23,3% a transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno, 12,7% a servicios generales y servicios públicos generales n.e.p., servicios generales de planificación y

estadística y asuntos exteriores; el 4% restante corresponde a investigación básica y a la ayuda económica prestada a través de organismos internacionales.

Cuadro III. 13. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en servicios públicos generales
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Órganos Ejecutivos y Legislativos, Asuntos Financieros y Fiscales, Asuntos Exteriores	8.195	8.508	3,8	57,9	59,9
Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de Gobierno	2.780	3.313	19,2	19,6	23,3
Servicios Generales	1.182	1.319	11,6	8,3	9,3
Servicios Públicos Generales n.e.p.	1.288	484	(62,4)	9,1	3,4
Investigación Básica	178	291	63,4	1,3	2,0
Ayuda Económica Exterior	540	277	(48,6)	3,8	2,0
TOTAL	**14.163**	**14.193**	**0,2**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**6,8**	**6,7**			
Porcentaje del PIB	**1,4**	**1,3**			

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

El **Cuadro III. 14.** contiene la participación de las entidades del PGN que explican esta clave funcional. Sobresalen los recursos incluidos en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por $7 billones; que corresponden a Asuntos Financieros y Fiscales $4,8 billones, entre en los cuales se destacan $3,5 billones en otras transferencias, recursos destinados al cumplimiento de los acuerdos de PAZ, certificados de rembolso tributario - CERT minero energético principalmente, $609 mm para apoyo a proyectos de inversión nacional, $320 mm del FOFI, $145 mm para gastos relacionados con salarios, $74 mm para el proyecto de optimización del modelo de gestión y administración del portafolio de empresas estatales, $64 mm adquisiciones diferentes de activos, $27 mm para fallos judiciales, decisiones cuasijudiciales y soluciones amistosas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, $23 mm para el proyecto de apoyo Plan Todos Somos Pazcífico y $ 74 mm para el cubrimiento del riesgo del deslizamiento del salario mínimo; en las Trasferencias de Carácter General entre Diferentes Niveles de Gobierno por $2,1 billones, de los cuales $1,6 billones son recursos del SGP – Propósito General, $106 mm de la cuota de fiscalización y Auditaje, $321 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 $8,5 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 $15 mm, relacionados con los recursos de la OCDE; en Órganos Ejecutivos y Legislativos $29 mm, los cuales corresponden a la provisión para el incremento salarial. Adicionalmente se incluyen los recursos de la DIAN por $1,4 billones, en lo relacionado con asuntos fiscales y financieros.

En la Contraloría General de la República se programan recursos por $498 mm para atender el normal funcionamiento de la entidad para cumplir con las funciones de control fiscal.

En la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC se programan recursos para el normal funcionamiento de la entidad y del Consejo Nacional Electoral por $391 mm. Estos incluyen los destinados para el funcionamiento de los partidos políticos por $76 mm. También se programan recursos para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de identificación y registro civil del país por $56,5 mm.

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 $916 mm se destinan a: consolidar la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan al país en defensa de las paz, la seguridad y la democracia; diseñar e implementar una política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer del país un polo de atracción para el retorno y la migración calificada; fortalecer el acompañamiento a los colombianos en el exterior; diseñar e implementar una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios; desarrollar el poder blando de Colombia, una activa diplomacia pública en escenarios internacionales, así como con interlocutores no tradicionales; y finalmente, fortalecer las capacidades físicas, tecnológicas y de gestión del Sector de Relaciones Exteriores.

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 $394 mm, en la que sobresalen los Ministerios de Hacienda y Crédito Público $105 mm en el cual se incluye la cuota del Servicio de la Deuda Pública Nacional, de Educación Nacional $78 mm, del Trabajo $35 mm, del sector Defensa y Policía $57 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 $893 mm, provenientes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Aeronáutica Civil y la Policía Nacional.

En la Superintendencia de Notariado y Registro se programan recursos por $339 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. En el Ministerio del Interior se programan recursos por $109 mm para el funcionamiento de la entidad.

Cuadro III. 14. Principales entidades ejecutoras del gasto en Servicios Públicos Generales 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	6.982	7.025	0,6	49,3	49,5
DIAN	1.329	1.441	8,4	9,4	10,2
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	301	776	157,8	2,1	5,5
Contraloria General de la República	511	498	(2,5)	3,6	3,5
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	455	439	(3,5)	3,2	3,1
Congreso de la República	491	434	(11,7)	3,5	3,1
Registraduria Nacional del Estado Civil	1.115	391	(64,9)	7,9	2,8
Departamento Administrativo Nacional de Planeación	350	373	6,5	2,5	2,6
Superintendencia de Notariado y Registro	306	339	11,1	2,2	2,4
Minirelaciones Exteriores	340	337	(1,0)	2,4	2,4
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación	178	291	63,4	1,3	2,1
Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE	189	201	6,6	1,3	1,4
Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC	140	197	41,2	1,0	1,4
Presidencia de la República	163	181	11,1	1,2	1,3
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	124	140	13,0	0,9	1,0
Comisión Nacional del Servicio Civil	119	113	(4,5)	0,8	0,8
Ministerio del Interior	101	109	8,3	0,7	0,8
Unidad Administrativa especial de la Aeronáutica Civil	146	103	(29,5)	1,0	0,7
Resto	823	802	(2,6)	5,8	5,7
TOTAL	**14.163**	**14.193**	**0,2**	**100,0**	**100,0**

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

3.7. Vivienda y servicios comunitarios

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 III. 15. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en vivienda y servicios comunitarios
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Abastecimiento de agua	2.592	2.690	3,8	79,6	70,1
Desarrollo comunitario	144	623	331,4	4,4	16,2
Urbanización	382	395	3,5	11,7	10,3
Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.	140	131	(6,2)	4,3	3,4
TOTAL	**3.258**	**3.839**	**17,8**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**1,6**	**1,8**			
Porcentaje del PIB	**0,3**	**0,3**			

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

En el **Cuadro III. 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 98,8% del total, estas son: el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio donde el proyecto de presupuesto incluye $2,7 billones, de los cuales $2,3 billones corresponden al SGP para programas de agua potable y saneamiento básico, $336 mm al apoyo financiero a las entidades territoriales para el mismo propósito y $125 mm para el fortalecimiento de la gestión del sector vivienda. En la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se incluyen $614 mm para Desarrollo Comunitario, entre los cuales se encuentran previstos $474 mm para transferir al Fondo Empresarial financiados con la contribución adicional establecida en el artículo 314 de la Ley 1955 de 2019 y los restantes $140 mm para la inversión, especialmente para la promoción eficiente de los servicios públicos domiciliarios) y el funcionamiento de la entidad. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presupuestaron $422 mm, de los cuales $318 mm son para Urbanización, $112 mm provenientes del SGP y $206 mm para coberturas de tasa de interés para financiación de vivienda nueva; $82 mm para Abastecimiento de Agua del SGP y $4 mm; $7 mm para Desarrollo Comunitario y $16 mm para Vivienda y Servicios Comunitarios n.e.p., En el Instituto de Casas Fiscales de Ejército se destina $32 mm para la construcción de viviendas fiscales y el mantenimiento recuperativo y estructural de las mismas, **Cuadro III. 16.**

Cuadro III. 16. Principales entidades ejecutoras del gasto en vivienda y servicios comunitarios 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2.639	2.726	3,3	81,0	71,0
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	136	614	349,7	4,2	16,0
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	415	422	1,7	12,7	11,0
Instituto Casas Fiscales del Ejército	30	32	6,0	0,9	0,8
Fondo social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	13	14	6,7	0,4	0,4
Resto	24	31	28,7	0,8	0,8
TOTAL	**3.258**	**3.839**	**17,8**	**100,0**	**100,0**

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

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 III. 17**)

Cuadro III. 17. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en Asuntos económicos
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Transporte	8.643	8.364	(3,2)	47,9	49,2
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	3.255	4.089	25,6	18,1	24,0
Comunicaciones	1.347	1.278	(5,2)	7,5	7,5
Combustibles y Energía	1.069	1.050	(1,8)	5,9	6,2
Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza	1.294	987	(23,7)	7,2	5,8
Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	541	486	(10,1)	3,0	2,9
Asuntos Económicos n.e.p	1.394	329	(76,4)	7,7	1,9
Minería, Manufacturas y Construcción	367	276	(24,8)	2,0	1,6
Otras Industrias	121	148	22,0	0,7	0,9
TOTAL	**18.033**	**17.008**	**(5,7)**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**8,7**	**8,0**			
Porcentaje del PIB	**1,7**	**1,5**			

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

En el **Cuadro III. 18.** se presenta la información correspondiente a esta clave funcional, considerando las entidades que la ejecutan. En la Agencia Nacional de Infraestructura se contemplan apropiaciones en 2020 por $3,8 billones, el 22,4% del grupo, principalmente, incluyendo las vigencias futuras para garantizar los aportes estatales para el programa de concesiones de cuarta generación (4G) dentro de los cuales se destacan Autopista para la Prosperidad (Conexión Pacífico I y III, Corredor Norte, Corredor Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad) por $769 mm; Ruta del Sol Sectores 2 y 3 $331 mm; Autopista al Mar 1 y 2 $324 mm; Corredor Rumichaca – Pasto $265 mm; Mulaló – Loboguerrero $232 mm; Autopista Río Magdalena 2 $231 mm; corredor Villavicencio – Yopal $224 mm; corredor Popayán – Santander de Quilichao $174 mm; Corredor Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondó $168 mm; corredor Santana – Mocoa – Neiva $161 mm; Corredor Perimetral de Cundinamarca $129 mm; corredor Bucaramanga – Pamplona $128 mm; Corredor Honda – Puerto Salgar - Girardot $94 mm; corredor Pamplona – Cúcuta $94 mm; Transversal del Sisga $88 mm; corredor Puerta de Hierro – Palmar de Varela – Carreto $56 mm. Igualmente $89 mm para la rehabilitación, operación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria a nivel nacional y $86 mm para atender fallos judiciales, salarios y adquisición de activos.

En el Ministerio del Trabajo, se programan recursos por $2,6 billones, destacándose el valor de $2,3 billones, los cuales se encuentran como provisión para atender la financiación de pensiones de régimen de prima media con prestación definida para COLPENSIONES de acuerdo con la ley 1151 de 2007 y el Decreto 2011 de 2012, $232,6 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 el INVIAS, se contemplan apropiaciones en 2020 por $1,7 billones, el 10,1% del grupo, dentro de las cuales se destacan, $326 mm para continuar con la construcción del Túnel del Segundo Centenario; $279 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la Red Vial Nacional; $165 mm para el mantenimiento rutinario y administración de la red vial nacional; $152 mm para el mantenimiento de la red terciaria; $93 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Rumichaca –Palmira – Cerrito – Medellín – Sincelejo – Barranquilla; $88 mm carretera Buenaventura – Bogotá- Villavicencio – Puerto Gaitán – El Porvenir –Puerto Carreño; $85 mm carretera Puerto Salgar- Puerto Araujo – La Lizama –San

Alberto – San Roque; $78 mm carretera Tribuga - Medellín – Puerto Berrio –Cruce Ruta 45 – Barrancabermeja – Bucaramanga- Pamplona; $75 mm carretera Las Animas - Santa Cecilia - Pueblo Rico- Fresno – Bogotá y $54 mm carretera Santa Fe de Bogotá – Chiquinquirá- Bucaramanga – San Alberto. Igualmente se contemplan $63 mm para el fortalecimiento de la seguridad de la red vial nacional; $47 mm para estudios y diseños en infraestructura de transporte nacional; $47 mm para las vías de acceso y dragado de los puertos marítimos de la Nación; $30 mm para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura fluvial, entre otros.

El Ministerio de Hacienda participa con $1,7 billones, que representan el 9,8% del grupo, de los cuales $913 mm son recursos del SGP de Propósito General y de las asignaciones especiales de Resguardos Indígenas y de Municipios Ribereños del Rio Magdalena; los subsidios de operaciones de redescuento para proyectos de inversión a través de FINDETER por $203 mm; el programa de seguros para el sector exportador por $6 mm y gastos relacionados con la función por $26 mm.

Así mismo, $498 mm para de los diferentes sistemas de transporte, de cuales $117 mm se destinarán a los sistemas integrados de transporte masivo SITM en las ciudades de Cali $41 mm, Medellín - Envigado – Itagüí $31 mm, Soacha $27 mm, Cartagena $19 mm. También se presupuestan $226 mm para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público de Pasajeros SETP de las ciudades de Santa Marta $63 mm, Armenia $42 mm, Valledupar $38 mm, Popayán $34 mm, Neiva $26 mm, Sincelejo $23 mm. Igualmente, se destinarán $155 mm para la Construcción del Tramo I de la Primera Línea del Metro de Bogotá para mejorar las condiciones de movilidad de sus habitantes.

En la Aeronáutica Civil se tienen previstos recursos por $1,4 mm, el 8% del grupo, se destacan $614 para el mejoramiento de los servicios aeroportuarios y de la navegación aérea de los aeropuertos de Bogotá, Cali, Rionegro, Buenaventura, Riohacha, Santa Marta, Pasto, San Andres, Cúcuta, Bucaramanga, Valledupar, Armenia, Yopal, Leticia, Popayán, Cartagena, Barrancabermeja, Ipiales, entre otros; $213 mm millones para el fortalecimiento de la navegación aérea a nivel nacional; $101 mm para la consolidación del Aeropuerto Eldorado (Integración Aeropuerto Eldorado 1, Eldorado 2 y Guaymaral). Igualmente $410 mm para atender el funcionamiento de la Entidad.

El Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para 2020 contempla $1,2 billones, el 7% del grupo, se destacan $223 mm para la masificación global del acceso a internet a nivel Nacional; $175 mm; para continuar con la estrategia de Kioskos Vive Digital en zonas veredales y conexiones digitales; $79 mm para el fortalecimiento de las transacciones y trámites en las instituciones públicas a través de las TIC; $65 mm para el desarrollo de ideas innovadoras en TI; $61 mm para garantizar el servicio de franquicia postal y telegráfica a las entidades con este derecho y que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; $54 mm para garantizar obligaciones (mesadas pensionales) del extinto Inravisión; $41 mm para la formación del talento de los canales públicos para el desarrollo de contenidos en otras plataformas; $34 mm para facilitar la disponibilidad, uso y aprovechamiento de la información del sector TIC. Igualmente se contempla la transferencia de excedentes financieros a la Nación por $120 mm; $32 mm para el desarrollo de cursos para el teletrabajo; $30 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; $27 mm para la transformación digital de las empresas; $26 mm para el modelo de gestión institucional; $25 para la vigilancia y control del espectro

radioeléctrico a través de la Agencia Nacional del Espectro; $21 mm análisis y control de los proveedores de redes y servicios móviles y fijo; $21 mm para la implementación de la infraestructura de redes de alta velocidad, entre otros.

En el Ministerio de Minas y Energía incluida la unidad ejecutora CREG se apropian $605 mm, el 3,6% del grupo, de los cuales $453 mm son para apoyo a la electrificación rural en zonas interconectadas, para construcción del proyecto de infraestructura eléctrica en las zonas no interconectadas, programas de fuentes no convencionales de energía, transferencias a municipios por el impuesto de oro y platino, $68 mm para consolidación productiva de los sectores minero e hidrocarburos y $51 mm para fortalecimiento institucional. En la CREG $33 mm principalmente para fomento y regulación en temas de energía y combustibles.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural participa con $599 mm, se destacan los recursos para el desarrollo de funciones de apoyo al sector a cargo de CORPOICA con $220,3 mm, implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional por $103,1 mm, fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias $70 mm, construcción de capacidades empresariales rurales, confianza y oportunidad a nivel nacional $36 mm, fortalecimiento del modelo de apoyo a alianzas productivas $30 mm, adecuación a las instalaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en materia de infraestructura física y gestión documental $16,9 mm, implementación y fortalecimiento de iniciativas tecnológicas y de gestión de la información para el sector agropecuario $13 mm, fortalecimiento de actividades que impulsen y contribuyan al desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural – Fondo de Fomento Agropecuario – FFA $11,5 mm, fortalecimiento de la cadena forestal productiva $10 mm, desarrollo de la planificación y gestión del territorio rural para usos agropecuarios en el ámbito nacional $7,3 mm, transferencias al sector agrícola y sector industrial para apoyo a la producción $5 mm, sentencias y conciliaciones para atender procesos laborales por $4,5 mm fortalecimiento de la planeación estratégica y la gestión a nivel institucional y sectorial $4 mm, fortalecimiento del diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el desarrollo rural $3,5 mm, fortalecimiento del estatus sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad del sector agropecuario $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 $3 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 $3 mm, fortalecimiento de la capacidad de desarrollo institucional de la UPRA para la gestión del territorio rural en el ámbito nacional $2,9 mm, fortalecimiento de la disponibilidad y acceso a la información de la oferta agropecuaria nacional $2,5 mm, fortalecimiento para la atención de la mujer rural a nivel nacional $2 mm, fortalecimiento de las capacidades para la gestión y articulación de la política de desarrollo rural nacional $1,6 mm, apoyo para generar oportunidades a los jóvenes rurales para su integración generacional en el campo nacional $1 mm, y los $44,4 mm restantes para el fortalecimiento de la gestión del sector y del apoyo institucional.

En el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se asignan recursos por $533 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 $213,4 mm, entre otros, para la transferencia de recursos al patrimonio autónomo fideicomiso de promoción de exportaciones – PROEXPORT, recursos para BANCOLDEX, para el fondo fílmico y para el fortalecimiento de los servicios brindados a los usuarios de comercio exterior; $126,9 mm para asistir y apoyar la promoción y competitividad turística a nivel nacional, $33,9 mm para el mejoramiento en la productividad y competitividad de las empresas, $19,8 mm para el apoyo

en una correcta inserción de Colombia en los mercados internacionales, $15,4 mm apoyo al acceso a los mercados de las unidades productivas de la población víctima del conflicto armado. Así mismo, se asignan $6,7 mm para el fortalecimiento de la actividad artesanal y $2,9 mm para el mejoramiento y generación de oportunidades comerciales con el sector artesanal colombiano y $114,1 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 $403 mm, el 2,4% del grupo. Se destacan $296 mm para la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos y para la divulgación y promoción y $107 mm para el fortalecimiento institucional para la sostenibilidad del sector de hidrocarburos.

En el Fondo Adaptación, se prevé $328 mm, de los cuales $304 mm corresponden para 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; los restantes $24 mm para gastos de funcionamiento.

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, incluye recursos por $258 mm, de los cuales se destinan $134,6 mm para atender programas de prevención y control de plagas y enfermedades, e inocuidad en la producción primaria, $22,1 mm para el mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión, y los $101,3 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Agencia de Desarrollo Rural, se asignan recursos por $232 mm, con el propósito de fortalecer la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural para la población rural a nivel nacional $80,6 mm, apoyo a la formulación e implementación de distritos de adecuación de tierras y a la prestación del servicio público de adecuación de tierras a nivel nacional $69,4 mm, formulación e implementación de planes y proyectos integrales con enfoque territorial para la población rural $22,2 mm, fortalecimiento a la prestación del servicio público de extensión agropecuaria nacional $16,8 mm, fortalecimiento de la gestión y desempeño institucional a nivel nacional $5,8 mm, implementación y mejoramiento de la plataforma tecnológica para la gestión de la información misional, estratégica y de apoyo en la entidad $5 mm, implementación de un modelo de atención y prestación de servicios de apoyo a la comercialización $4,4 mm, fortalecimiento de las capacidades de los productores agropecuarios y sus esquemas asociativos en la generación y consolidación de encadenamientos productivos $3,6 mm, administración integral de la gestión documental de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR $2,9 mm, adquisición, adecuación y mantenimiento de sedes administrativas a nivel nacional $2,3 mm, y los restantes $19 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Superintendencia de Industria y Comercio se asignan recursos por $228 mm, principalmente orientados al incremento de la cobertura de los servicios de la red nacional de protección al consumidor, la implementación de una solución inmobiliaria de la superintendencia, 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.

En la Agencia Nacional de Tierras, se asignan recursos por $219 mm, de los cuales se destinan $50,5 mm para dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional, $40,5 mm para asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional, $35,3 mm para atender la elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional, $28,3 mm para el fortalecimiento de la capacidad de gestión institucional nacional, $17 mm para la implementación del sistema integrado de tierras para la gestión del ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional, $16,4 mm asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional, $10 mm fortalecimiento de la gestión integral del fondo documental de la entidad, $1,2 mm para adecuación y mejoramiento de la infraestructura física de la ANT a nivel nacional y $19,8 mm para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Superintendencia Financiera de Colombia se encuentran recursos por $200 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, así como el fomento y regulación del sector financiero.

En la Agencia Nacional de Seguridad Vial se programan $160 mm, para el fortalecimiento de los componentes de la seguridad vial.

En el Ministerio de Transporte, se contemplan recursos por $151 mm para el fortalecimiento de la política y asistencia técnica en los diferentes modos de transporte

En la Agencia Nacional de Minería se programan recursos por $138 mm, para el funcionamiento de la entidad, asistencia técnica para regularización de la actividad minera, mejoramiento de los estándares de la actividad minera, optimización de los sistemas de planeación, 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 Unidad de Planeación Minero Energética-UPME, de acuerdo con lo establecido en la Ley 143 de 1994.

En la Superintendencia de Sociedades se asignan recursos por $96 mm, principalmente orientados al $17,9 mm para infraestructura tecnológica, $4 mm para infraestructura de la entidad y los $74,1 mm restantes para el fortalecimiento del apoyo institucional de la entidad.

En la Agencia de Renovación del Territorio, se asignan recursos por $92 mm, de los cuales se destinan $35 mm para implementación de actividades para la reactivación económica, social y ambiental en las zonas focalizadas por los programas de desarrollo con enfoque territorial, $7,7 mm para el apoyo a la implementación de esquemas de financiación, cofinanciación y seguimiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de los territorios priorizados, $7 mm para el apoyo a la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET en las zonas priorizadas, $2 mm para la implementación de las tecnologías de información y comunicaciones para la renovación del territorio, y los restantes $41 mm para los gastos de funcionamiento de la entidad.

En el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se contemplan recursos por $75 mm para la formulación y regulación de las políticas públicas que rigen el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En el Servicio Geológico se programan recursos por $64 mm de los cuales $48 se destinan al funcionamiento de la entidad, la ampliación del conocimiento del potencial mineral del territorio, la ampliación del conocimiento geocientífico, la evaluación de amenazas geológicas y $16 mm se destinan a la administración del Banco de Información Petrolera y vigilancia y control del uso de material radiactivo en país.

Cuadro III. 18. Principales entidades ejecutoras del gasto en asuntos económicos 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Agencia Nacional de Infraestructura	2.480	3.803	53,4	13,8	22,4
Ministerio del Trabajo	1.892	2.580	36,3	10,5	15,2
Instituto Nacional de Vías	3.657	1.726	(52,8)	20,3	10,1
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1.421	1.661	16,8	7,9	9,8
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1.264	1.366	8,1	7,0	8,0
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.253	1.182	(5,6)	6,9	7,0
Ministerio de Minas y Energía	753	605	(19,6)	4,2	3,6
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	791	599	(24,3)	4,4	3,5
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	457	533	16,6	2,5	3,1
Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	362	403	11,4	2,0	2,4
Fondo Adaptación	1.312	328	(75,0)	7,3	1,9
Instituto Colombiano Agropecuario -ICA	311	258	(17,0)	1,7	1,5
Agencia de Desarrollo Rural-ADR	266	232	(12,7)	1,5	1,4
Superintendencia de Industria y Comercio	226	228	1,0	1,3	1,3
Agencia Nacional de Tierras-ANT	283	219	(22,4)	1,6	1,3
Superintendencia Financiera de Colombia	158	200	26,7	0,9	1,2
Agencia Nacional de Seguridad Vial	159	160	0,5	0,9	0,9
Ministerio de Transporte	133	151	14,1	0,7	0,9
Agencia Nacional de Minería - ANM	119	138	16,1	0,7	0,8
Superintendencia de Sociedades	83	96	15,8	0,5	0,6
Agencia de Renovación del Territorio-ART	0	92	N/A	0,0	0,5
Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones	70	75	7,9	0,4	0,4
Servicio Geológico Colombiano	75	64	(14,6)	0,4	0,4
Resto	508	306	(39,7)	2,8	1,8
TOTAL	**18.033**	**17.008**	**(5,7)**	**100,0**	**100,0**

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

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 III. 19. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Servicios recreativos y deportivos	923	852	(7,7)	46,5	45,9
Servicios culturales	645	619	(4,1)	32,5	33,3
Servicios de radio y televisión y servicios editoriales	293	257	(12,3)	14,8	13,9
Actividades recreativas, cultura y deporte n.e.p.	124	128	3,1	6,3	6,9
TOTAL	**1.986**	**1.856**	**(6,6)**	**100,0**	**100,0**
Porcentaje del PGN	**1,0**	**0,9**			
Porcentaje del PIB	**0,2**	**0,2**			

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

En el **Cuadro III. 19**. se presenta el detalle del gasto de esta clave funcional. Se destacan los recursos destinados a recreación y deporte que representan el 45,9%, 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 III. 20. Principales entidades ejecutoras del gasto en actividades recreativas, cultura y deporte 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	555	591	6,6	27,9	31,9
Ministerio del Deporte	551	483	(12,3)	27,7	26,0
Ministerio de Cultura	348	327	(6,2)	17,5	17,6
Autoridad Nacional de Televisión -ANTV	293	257	(12,3)	14,8	13,9
Comisión para el esclarecimieno de la verdad, la convivencia y la no repetición	75	85	14,0	3,8	4,6
Centro de Memoria Histórica	72	43	(40,1)	3,6	2,3
Club Militar de Oficiales	46	41	(9,7)	2,3	2,2
Instituto Colombiano de Antropología e Historia	22	20	(7,7)	1,1	1,1
Policía Nacional	25	5	(80,0)	1,3	0,3
Ministerio de Defensa Nacional	0	4	N/A	0,0	0,2
TOTAL	**1.986**	**1.856**	**(6,6)**	**100,0**	**100,0**

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropia recursos por valor de $591 mm, de los cuales $586 mm corresponden a recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) de Propósito General y de los Municipios ribereños del Rio Magdalena, así como $5 mm de provisión en incremento para el sector de cultura, recreación y deporte, **Cuadro III. 20.**

Al Ministerio del Deporte se asignan $483 mm con el fin de fomentar el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre y el desarrollo de la educación física, especialmente en la construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de los escenarios deportivos, construcción de parques recreo-deportivos en diferentes regiones del país que complementan el programa de vivienda de interés prioritario, así como el apoyo a los deportistas de alto rendimiento del ciclo olímpico y paralímpico que contribuya a mejorar los logros deportivos de los atletas colombianos en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos

Tokio 2020. Adicionalmente, se destaca la infraestructura requerida y de compromiso de la Nación para la Copa América, Juegos Panamericanos y Nacionales, como las máximas justas deportivas del país para 2020.

En el Ministerio de Cultura, $327 mm se destinarán principalmente para el fortalecimiento del Programa Nacional de Estímulos, Programa Nacional de Concertación Cultural, la infraestructura cultural del país, y para aumentar el índice de lectura de los colombianos 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, proteger los monumentos nacionales y centros históricos; 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, el fortalecimiento del emprendimiento y las industrias culturales; la salvaguarda y valoración del patrimonio 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 Autoridad Nacional de Televisión –ANTV- se asignan recursos por $257 mm, con el propósito de garantizar el funcionamiento e inversión del Operador Público Nacional de Radio y Televisión –RTVC, además de 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 la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición se asignan recursos por $85 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.

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 $70 mm principalmente para el Club Militar de Oficiales ($41 mm) para la venta de bienes y servicios recreativos y la ampliación de las áreas recreativas; para el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ($20 mm) principalmente para atender la consolidación del Parque Arqueológico de la Lindosa-Departamento del Guaviare, puesta en operación del laboratorio de material arqueológico sumergido en el Fuerte San Fernando en Cartagena y la modernización institucional del ICANH tendiente a fortalecer la salvaguarda y protección del patrimonio arqueológico de la Nación; y $9 mm para el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

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 los **Cuadros III. 21** y 22 se presenta el detalle del gasto contenido en esta clave funcional.

Cuadro III. 21. Presupuesto 2020 – Detalle del gasto en protección del medio ambiente
Miles de millones de pesos

Grupos y Subgrupos	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Protección del medio ambiente n.e.p.	625	552	(11,7)	79,2	73,5
Protección de la diversidad biológica y del paisaje	99	116	16,7	12,6	15,4
Investigación y desarrollo relacionados con la Protección del Medio Ambiente	19	54	176,9	2,5	7,1
Ordenación de desechos	38	20	(45.7)	4.8	2.7
Ordenación de aguas residuales	7	7	6,4	0,9	1,0
Reducción de la contaminación	1	1	6,4	0,2	0,2
TOTAL	**789**	**750**	**(5,0)**	**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

Seis entidades concentran el 86% de los recursos de esta clave funcional **(Cuadro III. 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 Plan Nacional de Desarrollo cuenta con $307 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. Dentro de este monto se destaca la transferencia a través del Fondo de Compensación Ambiental para el apoyo financiero a las CAR de menores ingresos por valor de $19,2 mm.

En el FONAM se incluyen $156 mm de los cuales $28 mm corresponden a la transferencia que efectúa a la ANLA para financiar sus gastos de funcionamiento y los restantes $127 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 Ministerio de Hacienda $72 mm, de los cuales $66 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 $6 mm en otros gastos de personal. En el IDEAM se presupuestan $71 mm para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico, ambiental y climático.

En el Ministerio de Transporte, en su unidad ejecutora Cormagdalena se contemplan recursos por $31 mm de los cuales $25,3 mm corresponden a la recuperación de la navegabilidad del Rio Magdalena en el canal de acceso al Puerto de Barranquilla; $ 0,8 mm para obras de mantenimiento asociadas a la navegabilidad del Rio Magdalena en Barrancabermeja. y $5,2 mm en gastos para su funcionamiento. En el Ministerio de Minas y Energía se incluyen $8 mm para la reducción de la conflictividad socio-ambiental del sector minero.

Los restantes recursos se apropian principalmente en las CAR para su funcionamiento, recuperación de suelos degradados y el desarrollo de negocios verdes.

Cuadro III. 22. Principales entidades ejecutoras del gasto en protección del medio ambiente 2020
Miles de millones de pesos

Entidad	2019 Ley (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	280	307	9,5	35,5	40,9
Fondo Nacional Ambiental	194	156	(19,5)	24,6	20,8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	65	72	10,4	8,3	9,6
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM	66	71	7,7	8,4	9,5
Ministerio de Transporte	36	31	(12,8)	4,6	4,2
Ministerio de Minas y Energía	8	8	(9,5)	1,1	1,0
Resto	139	105	(24,7)	17,6	14,0
TOTAL	**789**	**750**	**(5,0)**	**100,0**	**100,0**

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

4. EL GASTO SOCIAL

El Gasto Público Social –GPS en Colombia tiene protección constitucional y desarrollo en la norma orgánica del presupuesto y su medición se deriva del presupuesto general de la Nación en su clasificación funcional.

4.1. Aspectos normativos y generales

El artículo 350[27] de la Constitución Política de Colombia obliga a contar con un componente dentro del proyecto de presupuesto sobre el GPS y establece la restricción frente a su participación porcentual dentro del mismo y el Estatuto Orgánico de Presupuesto define su objetivo[28]. La misma constitución política señala que con el fin de garantizar la dirección general de la economía por parte del Estado dentro de un marco de sostenibilidad fiscal el GPS se considera prioritario[29].

El GPS en Colombia se establece tomando seis de las once claves correspondientes a la clasificación funcional del presupuesto general de la nación (PGN) sugerido por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 2014. Estas son las claves funcionales de: (5) protección del medio ambiente, (6) vivienda y servicios comunitarios, (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 Presupuesto General de la Nación –PGN- que constituyen el detalle de las partidas presupuestales clasificadas en cada grupo del GPS.

---

[27] ARTICULO 350 "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.
El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones."

[28] En el artículo 41 señala que*: "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 las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.*
El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.
La Ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación
PARÁGRAFO El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación

29 En el artículo 334 de la Constitución Política modificado mediante el acto legislativo 03 del 01 de Julio de 2011, "por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal" se contempla que "la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial , en un marco de sostenibilidad fiscal , el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de la oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario"

4.2. Participación porcentual del GPS en el presupuesto

Resultado de lo anterior, se presenta en el **Cuadro III. 23.** la información por claves que hacen parte del Gasto Público Social presentados en el proyecto de presupuesto de las vigencias 2019 y 2020. En este cuadro se puede observar que la participación del GPS sobre el presupuesto sin deuda, respecto del año anterior, se mantiene en 69,66% dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Dentro del GPS la mayor participación es trabajo y seguridad social con el 45% en 2020 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 25,6% y en ella se incluyen principalmente los recursos del Sistema General de Participaciones en salud, los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud contributivo y para la atención del régimen subsidiado. El sector educación tiene un peso del 24%, agrupa los recursos del Sistema General de Participaciones 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 5,4% del GPS.

Cuadro III. 23. Resumen Gasto Público Social 2019 – 2020
Miles de millones de pesos

Sectores	2019 Proyecto (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación Porcentual 2019 (4)	Participación Porcentual 2020 (5)	Porcentaje del PIB 2019 (6)	Porcentaje del PIB 2020 (7)
Trabajo y Seguridad Social	61.877	66.585	7,6	46,1	45,0	5,9	6,0
Salud	33.845	37.845	11,8	25,2	25,6	3,2	3,4
Educación	31.720	35.555	12,1	23,6	24,0	3,0	3,2
Agua Potable y Saneamiento Ambiental	3.028	3.440	13,6	2,3	2,3	0,3	0,3
Vivienda Social	2.328	2.952	26,8	1,7	2,0	0,2	0,3
Cultura, Deporte y Recreación	1.345	1.599	18,9	1,0	1,1	0,1	0,1
Gasto social	**134.143**	**147.975**	**10,3**	**100,0**	**100,0**	**12,9**	**13,3**
Total Presupuesto sin deuda	**192.562**	**212.418**					
% Participación Gasto Social sin Deuda	**69,66**	**69,66**					

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

IV. RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2020

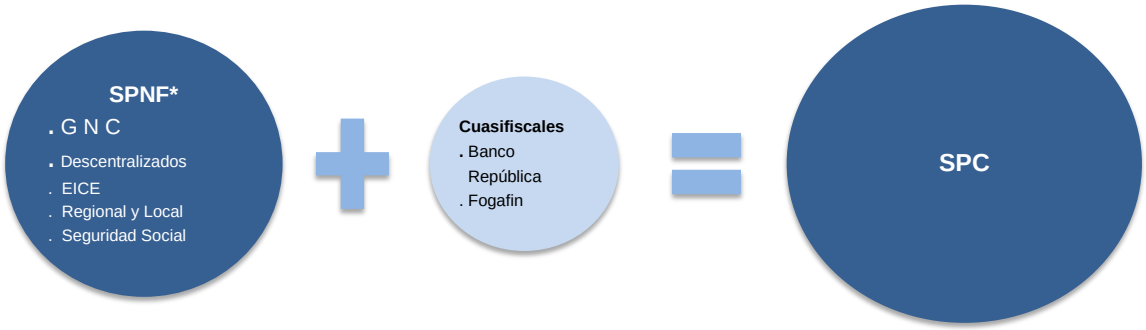
En cumplimiento de lo establecido *en el numeral 6 del artículo 2.8.1.4.1 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público (artículo 14 del Decreto 4730 de 2005)*, se presenta el resumen homologado de las cifras del presupuesto de 2020 y del Plan Financiero (PF) para la misma vigencia. Mediante un ejercicio de conversión del primero al segundo, se muestra cómo el presupuesto para 2020 es consistente[30] con la meta de déficit fiscal prevista para el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Público Consolidado (SPC).

1. CONSISTENCIA PRESUPUESTO Y PLAN FINANCIERO (PF) 2020

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 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 definido al momento de aprobarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al H. 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 modificada[31] del Sector Público Consolidado (SPC), como se presenta en el **Diagrama IV. 1:**

Diagrama IV. 1. Sector Público Consolidado



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

30 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*".

31 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 conceptos[32] 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 economía[33].

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 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 control[34], mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como la ANH, el INVIAS y la ANI, entre otras. En el Plan Financiero 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.

[32] 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.

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

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

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 del este indicador, por el balance cíclico económico y energético (recursos extraordinarios y transitorios minero–energéticos o cualquier otro efecto de naturaleza similar)[35], sin que esto se traduzca en operación que afecte el presupuesto, ni el ejercicio de consistencia entre el plan financiero y el presupuesto.

2. PROCESO DE CONVERSIÓN PRESUPUESTO NACIONAL A PLAN FINANCIERO 2020

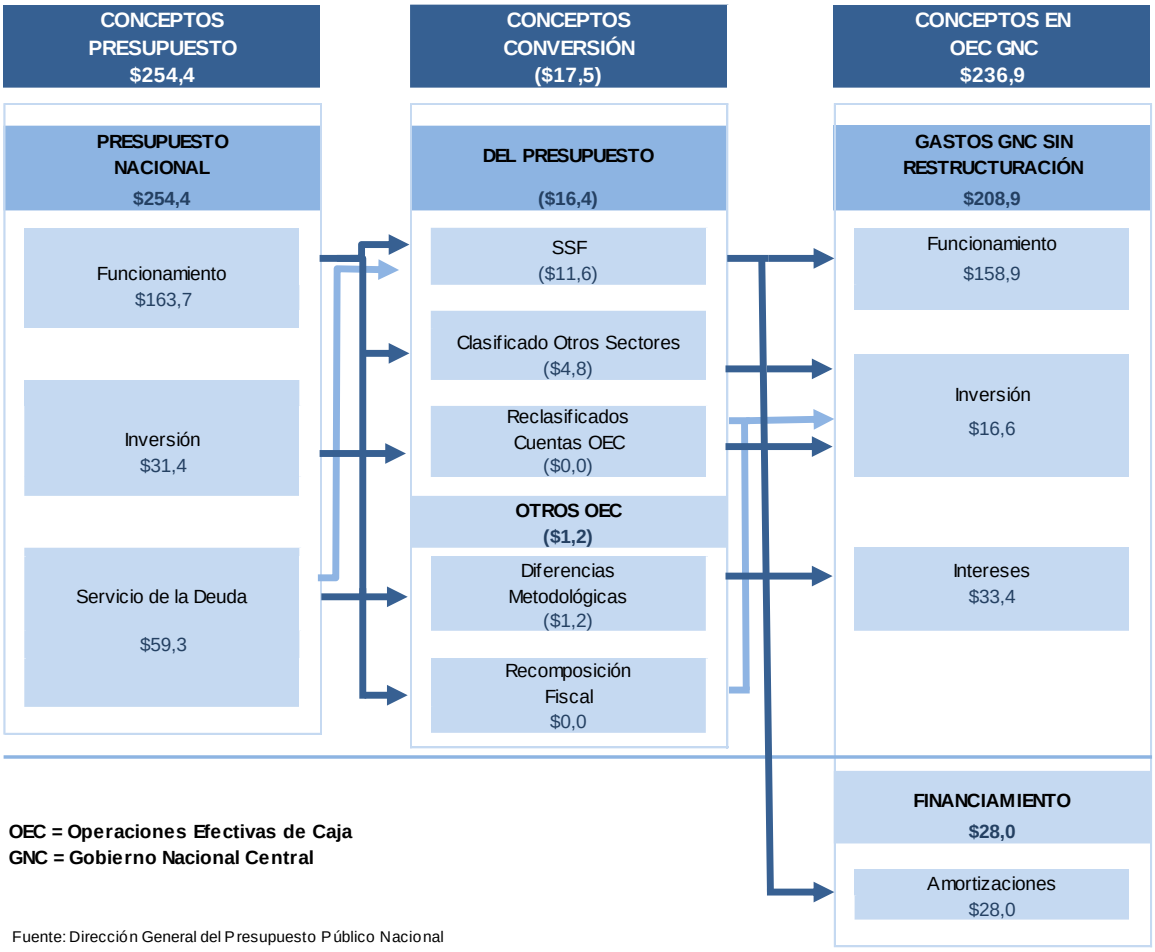
En el **Diagrama IV. 2**. se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las operaciones efectivas de caja - OEC del Plan Financiero del GNC.

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 2020 se estima en $254,4 billones, de los cuales se destinan $163,7 billones a gastos de funcionamiento, $31,4 billones a gastos de inversión y $59,3 billones al servicio de la deuda[36]. (Cuadro 1 - 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.

[35] 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.*

[36] Que incluyen $7 billones para cubrir acuerdos de pago por concepto de sentencias que se encuentran en morosidad por $1,9 billones y seguridad social en salud contributivo de $5,1 billones, en cumplimiento de la estrategia de sustitución de pasivos contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP 2019 y ordenada en la Ley 1955 de 2019 por la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Diagrama IV. 2. Convertidor del presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2020
Billones de pesos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El **Cuadro IV. 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 tres columnas. La columna 1 corresponde al total del proyecto de PN que se somete a consideración del 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 apropiación[37] y registros de causación[38] .

[37] 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. Para el 2020 se estiman en $4,4 billones, que de cumplirse no afectan el resultado fiscal esperado.

[38] 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 IV. 1. Diferencias metodológicas entre presupuesto nacional y plan financiero 2020
Miles de millones de pesos

Cuenta	Proyecto de PN (1)	Diferencias Metodológicas (2)	Proyecto PN sin diferencias metodológicas (3)=(1+2)
Funcionamiento	163.719	0	163.719
Inversión	31.384	(4.409)	26.975
Servicio de Deuda	59.331	3.246	62.577
Total Gastos	**254.434**	**(1.163)**	**253.271**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El **Cuadro IV. 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)[39], $11.587 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.

Cuadro IV. 2. Presupuesto nacional no clasificado en GNC - Distribución Presupuesto Nacional reclasificado 2020
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	163.719	10.795	3.356	149.568
Inversión	26.975	792	1.429	24.754
Servicio de Deuda	62.541	-	0	62.541
Total Gastos	**253.235**	**11.587**	**4.785**	**236.864**

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 IV. 2.** muestra las partidas, por valor de $4.785 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 IV. 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 $9.325 mm, que en el PN se

[39] 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).

considera en inversión o en servicio de la deuda. En contraste, a la inversión presupuestal se le descuentan 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 IV. 3. Reclasificación de cuentas Presupuesto a Plan Financiero 2020
Miles de millones de pesos

Cuenta	Presupuesto GNC (1)	Reclasificados a OEC (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	149.568	9.325	158.893
Inversión	24.754	(8.186)	16.568
Servicio de Deuda	62.541	(1.139)	61.402
Total Gastos	**236.863**	**0**	**236.863**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En el **Cuadro IV. 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 3. En la columna 1 del cuadro 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)[40], 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 IV. 4. Detalle de reclasificados de Presupuesto a Plan Financiero 2020
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	186	(186)			-
Subsidios de tarifas eléctricas y gas	820	(820)			-
Rentas garantizadas (Ley 1819/2016)	7.005	(7.005)			-
Fondo Solidaridad Pensional	175	(175)			-
Servicio de la Deuda Entidades	906		(773)	(133)	-
Amortizac.Bonos Pensionales Universidades	234			(234)	-
Total	**9.325**	**(8.186)**	**(773)**	**(366)**	**-**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Sobre el monto total de la columna 3 del cuadro 3 por $236.863 mm es preciso efectuar algunas operaciones adicionales para hacerlo completamente compatible con el del gasto del GNC establecido en el

[40] 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).

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 $236.863 mm, que 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 IV. 5.**

Cuadro IV. 5. Ajuste PN a PF GNC 2020
Miles de millones de pesos

Cuenta	Plan Financiero GNC (1)	Recomposición fiscal (2)	Plan Financiero GNC (3)=(1+2)
Funcionamiento	158.893	-	158.893
Inversión	16.568	-	16.568
Servicio de Deuda 1/	61.402	(27.988)	33.414
Subtotal antes de Déficit	**236.863**	**(27.988)**	**208.875**
Amortizaciones de Deuda	-	27.988	27.988
Total Gastos	**236.863**	**-**	**236.863**

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 consistencia[41] con el balance estructural del GNC que el MFMP 2019 fijó en -1,5% del PIB para el año 2020, cumpliendo así con la tendencia decreciente que debe tener respecto de la meta fija establecida en la Ley 1473 de 2011[42]. En el **Cuadro IV. 6**. se observa el balance total del GNC que es consistente con el monto de gastos señalado en el cuadro 5 y el nivel del balance cíclico que se resta para determinar el balance estructural.

Cuadro IV. 6. Balance Total y Estructural GNC 2020
Miles de millones de pesos

Resultados	MM$	% PIB
A - Balance GNC	(25.108)	-2,2%
B - Balance Cíclico	(8.143)	-0,7%
C=(A)-(B) Balance Estructural	**(16.965)**	**-1,5%**

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica

De acuerdo con este cuadro, el balance total del GNC para 2020, consistente con el resultado esperado de regla fiscal se estima en ($25.108 mm), -2,2% del PIB el balance del GNC y en ($16.965 mm) -1,5% del PIB el balance estructural.

De esta manera se da estricto cumplimiento a los principios presupuestales de Coherencia Macroeconómica y de Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal, previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y es consistente con el MFMP 2019, la sostenibilidad fiscal y el resultado estructural del GNC que ordena la regla fiscal.

[41] 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*.

[42] Artículo 5° (…) Parágrafo Transitorio. *El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.*

V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018

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 2018.

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.

(…)

1. INTRODUCCIÓN

La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2020 deberá efectuarse en un contexto global que en lo económico muestra signos de debilitamiento, respecto a lo que la mayoría de los analistas estimaba. El crecimiento mundial pasó de casi el 4% en 2017 al 3,6% en 2018 y se calcula que para 2019 y 2020 sea del 3,3% y 3,6% respectivamente[43].

De acuerdo con el FMI, se puede esperar que la expansión mundial se afiance en 2020, pero a un ritmo más lento que el previsto en octubre de 2018, por cuanto que el análisis de riesgos muestra que estos siguen inclinados a la baja. Según el FMI, si alguno de los riesgos a la baja se materializa, será difícil que el crecimiento global regrese a los niveles de 3,6% previstos para 2020 y años siguientes.

Respecto a América Latina y el Caribe se espera que esta región continúe recuperándose del colapso del precio internacional de las materias primas sufrido entre 2014 y 2016, cuando el agregado regional registró una fuerte reducción del PIB. En el periodo reciente se ha producido un cambio favorable, por lo que el Fondo prevé que el crecimiento pase de 1,0% en 2018 a 1,4% en 2019 y 2,4% en 2020, que son, no obstante, niveles poco satisfactorios de crecimiento, considerando la velocidad con que se están moviendo las economías de otras regiones del planeta, en especial las economías emergentes y en desarrollo del Asia.

De acuerdo con la información del DANE, el crecimiento del PIB en Colombia fue de 2,6% en 2018, casi el doble del insatisfactorio nivel alcanzado en 2017, 1,4%, muy lejos aún de su potencial. Este crecimiento es el resultado, entre otros factores, del buen comportamiento de sectores como administración pública y defensa (que creció 4,2% con una contribución a la variación del PIB total de 0,7pp), comercio al por mayor y al por menor (3,3% y 0,6 pp), y actividades científicas y profesionales (5,0% y 0,4 pp).

Desde el punto de vista de la demanda, la demanda interna fue el principal factor de crecimiento en 2018, en especial explicado por el consumo, tanto de los hogares como del Gobierno general, con un repunte en el segundo semestre del año de la formación bruta de capital, que repuntó de manera importante en el segundo semestre de 2018. Los resultados del producto por componentes de gasto indican que el crecimiento

[43] FMI, *World Economic Outlook (WEO*) (Actualización de Perspectivas de la economía mundial), abril 2019.

en 2018 estuvo principalmente jalonado por la demanda interna con una escasa contribución de la demanda externa neta al crecimiento del producto.

Diferentes instituciones y analistas estiman que la economía colombiana ha entrado en un proceso de consolidación. De igual manera, el Gobierno nacional espera que a partir de 2019 se presente una expansión del PIB del 2,6% en 2018 a 3,5% en 2019 y 3,6% en 2020, que acerque al PIB a niveles del producto potencial a mediados del próximo decenio.

Por otra parte, si alguna experiencia nos dejó el colapso de los precios del petróleo a mediados de 2014 fue la del peligro que significa para la estabilidad fiscal del país que la generación de sus rentas fiscales dependa significativamente de un único sector como el minero energético. Su impacto sobre la actividad económica condujo también a una reducción significativa de los recursos del presupuesto nacional y de las regalías para las entidades regionales e impuso importantes retos a la política macroeconómica y fiscal del país, que también debió hacer frente a un aumento en el costo de la deuda del Gobierno nacional. Por fortuna, fue posible hacer frente a este choque externo, aunque, después de esto, nos ha quedado claro que este tipo de situaciones no se debe repetir.

El gobierno es consciente de que debido a la misma estructura tributaria del país existen inflexibilidades que dificultan el crecimiento de los ingresos de la Nación más allá de los niveles que se han alcanzado. Eso nos ocurrió el año pasado cuando descubrimos que programas estratégicos de gasto social que hacían parte del proyecto de ley de PGN para la vigencia fiscal de 2019 se encontraban desfinanciados, lo cual nos obligó a tramitar ante el Congreso una ley de financiamiento, en los términos previstos en el artículo 147 constitucional (Ley 1943 de 2018). De no haberse aprobado esta ley, programas tan importantes como Familias en Acción, de Cero a Siempre, alimentación escolar, adulto mayor y subsidios para servicios públicos y otros programas sociales no hubieran podido atenderse por falta de recursos para hacerlo.

Para poder atender las obligaciones incorporadas en el presupuesto de 2019 se han adoptado medidas de ajuste rigurosas, en especial suspensión de partidas, reforzamiento de la lucha contra la evasión y elusión tributarias y una férrea política de austeridad en el gasto, buscando cumplir las metas fiscales, sin afectar el gasto público social ni la operación de las entidades. Una estrategia similar se adoptará para la formulación del presupuesto que ejecutaremos en 2020.

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 los mismos, para lo cual se ha hecho un esfuerzo importante. Tanto que, en la vigencia de 2018, a pesar del alto costo fiscal que ha tenido el creciente flujo de migrantes venezolanos, se pudo mantener las cifras fiscales dentro de los límites fijados por la Regla Fiscal, como lo constató, en uno y otro caso, el mismo Comité Consultivo para la Regla Fiscal en su reunión del pasado 27 de marzo.

La anterior es una situación que no se puede mantener indefinidamente. Las erogaciones de funcionamiento y de inversión, dados los ingresos fiscales esperados y las dificultades de financiación que aún pueden presentarse, junto con los pagos que implica el servicio de la deuda pública del GNC deben ajustarse si queremos cumplir, como nos hemos comprometido, con las metas de la Regla Fiscal.

Por esta razón hemos afirmado nuestro propósito de perseverar en la reducción del gasto para cumplir con las metas fiscales. Para lograrlo, 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, y asegurar una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB.

La conjunción de todos estos elementos ayudará sin duda alguna, junto con el proceso de ajuste del déficit en la cuenta corriente, a la consolidación de la calificación crediticia de Colombia en los próximos años. Por esta razón, a la luz de la experiencia que hemos tenido, mantendremos una política estricta de austeridad que se refleja en este proyecto de presupuesto, tanto en gastos de funcionamiento como de inversión.

Para esto, como parte de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional ha diseñado una estrategia fiscal y macroeconómica direccionada específicamente al ajuste del gasto público, de manera que se pueda alcanzar un superávit primario permanente de 1,0% del PIB a partir de 2021. Así se ha plasmado también en el MFMP 2019.

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 2018, con corte a 31 de diciembre del mismo año[44]. En el próximo capítulo se presentará el resumen correspondiente al primer semestre de 2019.

2. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2018

Al cierre de 2018, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a $233,3 billones, de los cuales el 94,1% ($219,5 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 5,9% ($13,7 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 2018 ascendió a $226,6 billones, equivalente al 97,2% del aforo, 22,8% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por $132,6 billones, recursos de capital por $65,4 billones, fondos especiales por $11,1 billones, rentas parafiscales por $2 billones, y recursos de los establecimientos públicos por $15,5 billones **(Cuadro V. 1).**

[44] Una versión más detallada de este documento se puede consultar en http://www.minhacienda.gov.co, pestaña de presupuesto.

Cuadro V. 1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2017	2018	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Presupuesto Nación	**219.516**	**211.093**	**96,3**	**96,2**	**2,1**	**22,3**	**21,3**
Ingresos Corrientes	138.108	132.647	102,6	96,0	3,3	13,8	13,4
Recursos de Capital	68.313	65.354	85,7	95,7	3,5	6,8	6,6
Fondos Especiales	11.161	11.101	95,4	99,5	(17,8)	1,5	1,1
Rentas Parafiscales	1.934	1.992	105,7	103,0	13,5	0,2	0,2
Establecimientos Públicos	**13.744**	**15.522**	**109,9**	**112,9**	**(3,4)**	**1,7**	**1,6**
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	**233.260**	**226.615**	**97,2**	**97,2**	**1,7**	**24,0**	**22,8**

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

El recaudo acumulado a diciembre de 2018 de los ingresos corrientes alcanzó el 96% del aforo, 13,4% del PIB, 0,4% por debajo al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 95,7% del aforo, 6,6% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 99,5% del aforo, 1,1% del PIB y las Rentas Parafiscales el 103% del aforo, 0,2% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a diciembre de 2018 muestra un incremento nominal de 1,7% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2017 disminuye su participación porcentual en 1,2%, para ubicarse en 22,8%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 1,6% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 21,3%. Al interior de estos últimos, el comportamiento en los ingresos corrientes de la Nación es inferior en términos del PIB al período anterior, sin embargo, nominalmente crece en 3,3%, mientras que la situación con los recursos de capital, muestra una participación en términos de PIB en 6,6% e incrementa nominalmente en 3,5%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 17,8%[45], aportando 1,1% del PIB, inferior al año anterior; y las rentas parafiscales crecen en 13,5%, participando como porcentaje del PIB en 0,2%.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 112,9% del aforo definitivo, cuyo monto alcanzó $15,5 billones, con una participación en términos de PIB de 1,6%, al cierre de diciembre.

2.1 Ingresos Corrientes

De un aforo definitivo por $138,1 billones, a diciembre de 2018 se recaudaron $132,6 billones, con una variación nominal respecto a 2017 de 3,3%, representando 13,4% del PIB, inferior en 0,4% al observado en 2017. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 99,4% del total de ingresos recaudados, $131,9 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 0,6% del total, $794 mil millones - mm del recaudo observado.

La reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, incluyó diferentes beneficios tributarios como las menores tarifas sobre utilidades de las empresas, la deducibilidad plena del IVA a los bienes de capital para nuevas

[45] Dicha variación obedece al menor recaudo respecto a lo programado por retención en la fuente del fondo CREE, recaudados de los FE, derogado en el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016, posterior a la Ley 1815 de 2016, por la que se fijó el presupuesto de la vigencia 2017.

inversiones en el sector minero energético, que se reflejan en el recaudo tributario, compensada con la ampliación de la base de contribuyentes obligada a tributar y el incremento de la tarifa general del IVA.

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 0,6%. En particular los relacionados con la renta que incrementa la participación en cerca de un 0,5%, pp-puntos porcentuales, compensando la disminución de recaudo por Impuesto al Carbono, que reduce su participación en términos de PIB al alcanzar un 0,1% pp. El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un incremento nominal del recaudo de 12,2%, respecto a lo observado en el año anterior para el mismo período, debido al efecto de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, que desligó el IVA que estaba fusionado con el impuesto sobre del combustible, regresando al esquema anterior del Impuesto Global a la gasolina y ACPM.

Los recursos recaudados por concepto de actividad externa mantienen su participación porcentual en términos de PIB en 2,1%, su porcentaje de ejecución se reduce situándose en 93,8% frente 103,2% del 2017 y aporta por tanto cerca del 15,9% del recaudo observado a diciembre, en los ingresos tributarios. Comportamiento favorable en las importaciones, que al cierre de 2018, tienen una variación nominal positiva, 11,6%[46], de igual forma, favorecida por una devaluación de cerca del 8,9%.

La economía colombiana ha mostrado una desaceleración desde 2016, que solo en 2018 comenzó a revertir. Así, en 2016 creció un 2%, en 2017 un 1,4% y en 2018 un 2,6%, como informó el DANE.

El recaudo tributario a diciembre de 2018, responde a la recuperación de la actividad económica, en particular la industria manufacturera, dentro de las ramas por actividad económica que experimenta una variación de la producción real al cierre de noviembre de 3,3%, frente a -0,4%[47] del año anterior. En la producción se observa un incremento a noviembre de 2018 de la producción real fabril que se sitúa en 2,8%, sin incorporar la actividad de refinación, que creció nominalmente en 25,7% y aporta al crecimiento global en 1%. El indicador muestra el mantenimiento positivo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del gobierno nacional; treinta (30) actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de refinación de petróleo con una contribución de 1%, el resto de actividades aporta solo el 2,3%. Entre ellas aparecen; Elaboración de bebidas; Elaboración de sustancias químicas básicas y sus productos; Fabricación de papel, cartón, y sus productos; Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos; Fabricación de productos elaborados de metal; Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales; Industrias básicas de hierro y de acero; Elaboración de azúcar y panela; Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería; Elaboración de productos de molinería, almidones y sus derivados; Elaboración de otros productos alimenticios N.C.P.; Fabricación de productos de caucho; Fabricación de vehículos automotores y sus motores; Confección de prendas de vestir; Fabricación de otros tipos de equipos de transporte, como los más importantes de resultado positivo; esas dieciséis (16) actividades contribuyen positivamente al desempeño de la actividad fabril, observado a noviembre. Mientras que solo nueve (9) actividades muestran resultado negativo en la producción manufacturera mostrando un comportamiento negativo de -0,5%[48], donde se destacan actividades como: Fabricación de productos minerales no metálicos

[46] Avance Comercio Exterior: No. 730 10 de enero de 2019. www.dian.gov.co.
[47] Boletín Técnico - Encuesta Mensual Manufacturera. 18 de enero de 2019.www.dane.gov.co.
[48] Ibídem. Pág. 8. www.dane.gov.co.

con -0,2%; Transformación de la madera y sus productos con -0,1%; Fabricación de Jabones y detergentes, perfumes y preparados de tocador con 0,1%.

Otro de los sectores económicos que inciden en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios son las ventas del comercio al por menor, las cuales registran un incremento de 6,0% a noviembre de 2018, (y sin vehículos crecen las ventas en 4,8%) frente al mismo periodo del año anterior que registró una caída de -0,6% y -0,1%, 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, entre ellos: Vehículos automotores y motocicletas con 1,8%; Alimentos (víveres en general) y bebidas no alcohólicas con 1,7%; Equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico con 1,1%; Combustibles para vehículos automotores con 0,3%; Productos para el aseo del hogar con 0,3% y prendas de vestir y textiles, con 0,3%. Esos seis (6) grupos de mercancías, de dieciséis (16), contribuyen con 5,5 pp reales al crecimiento de las ventas al cierre de noviembre de 2018, y por tanto repercuten en el recaudo por actividad comercial, compensando la contribución negativa de dos (2) grupos de mercancías, tales como repuestos, partes, accesorios y lubricantes para vehículos, con -0,3%; productos farmacéuticos y medicinales, con -0,04%[49], resaltando el hecho que son más los grupos de mercancías con comportamiento positivo, catorce (14) grupos de dieciséis (16). El recaudo por IVA interno presenta una variación nominal de 11,3% respecto a 2017, incrementa de 3,8% a 3,9% su participación en el PIB, en línea con la reactivación de la actividad comercial.

Al cierre de diciembre de 2018, los impuestos directos recaudaron el 100% de lo aforado, con una variación nominal respecto a igual período de 2017, de 5,3%, 6,1% del PIB. Entre tanto, los impuestos indirectos internos, crecen en porcentaje de ejecución respecto al aforo a 92,4%, y mejoran su participación en términos de PIB en 0,1%. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de $101,8 billones, 77,2% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 14,9%, elevando su participación en el PIB de 5,7% a 6,1%. El impuesto a la Riqueza y los recursos de la Sobretasa CREE, si bien no contaban con aforo generaron recaudo que alcanzan $664 mm, frente a lo observado en 2017 de $3,9 billones, por extemporaneidad de pago de los contribuyentes, y se registran dentro de los impuestos directos. El impuesto de timbre nacional, que igualmente se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de $82,3 mm, 77,1% del aforo[50]. En el **Cuadro V. 2**. se presenta la composición del recaudo por concepto de ingreso.

[49] Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacional-. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 18 de enero de 2019. www.dane.gov.co.
[50] Tomado de reporte de ingresos de SIIF Nación del 16 de enero de 2019.

Cuadro V. 2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2017	2018	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	**137.368**	**131.853**	**98,8**	**96,0**	**7,3**	**13,2**	**13,3**
Impuestos Directos	60.752	60.755	103,1	100,0	5,3	6,2	6,1
Renta y Complementarios *	60.752	60.755	99,5	100,0	14,9	5,7	6,1
Impuestos Indirectos internos	54.248	50.125	92,3	92,4	9,1	4,9	5,0
IVA	41.479	38.979	92,4	94,0	11,3	3,8	3,9
Ipoconsumo	2.542	2.081	84,3	81,9	6,6	0,2	0,2
GMF	7.992	6.795	90,0	85,0	0,7	0,7	0,7
Gasolina y ACPM	1.132	1.518	140,3	134,1	12,2	0,1	0,2
Impuesto al Carbono	644	292	69,3	45,3	N.A.	0,1	0,0
Resto	459	461	94,0	100,4	14,3	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	22.368	20.973	103,2	93,8	8,7	2,1	2,1
II- Ingresos No Tributarios	**740**	**794**	**786,5**	**107,3**	**(85,4)**	**0,6**	**0,1**
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	740	794	786,5	107,3	(85,4)	0,6	0,1
III- TOTAL INGRESOS CORRIENTES (I +II)	**138.108**	**132.647**	**102,6**	**96,0**	**3,3**	**13,83**	**13,36**

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, con bienes gravados a las tarifas del 8% y 16% y para servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil de 4%, con aforo de $2,5 billones[51], al cierre de diciembre 2018 registra una ejecución de 81,9%, por debajo de expectativa de programación de recaudo en $129,2 mm[52], manteniendo su participación en términos de PIB de 0,2%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 6,6%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a $6,8 billones, 85% del aforo programado y 0,7% del PIB, con una dinámica menor a la vigencia anterior, por lo que su variación nominal fue de 0,7%. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento importante al cierre de diciembre de 2018 con un recaudo de $1,5 billones, 134,1% del aforo[53], alcanzando 0,2% del PIB y una variación nominal de 12,2%. 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, cuyo recaudo se registró a partir del segundo trimestre del 2017, por lo que no es comparable su comportamiento y muestra para la vigencia 2018 una ejecución de $292 mm, correspondiente a 45,3% del aforo.

Los impuestos sobre las importaciones, (actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), mantienen su participación como porcentaje del PIB, de 2,1% pp con ejecución de 93,8% sobre el aforo, con una variación de 8,7% nominal respecto al observado en la vigencia 2017. Durante lo corrido del

[51] La Ley 1819 de 2016 adicionó consumos gravados en: consumo de bolsas plásticas, que aplica a partir de julio de 2017 y el consumo de cannabis, sin mayor efecto en el recaudo total.
[52] Memorando Subdirección de Tesorería, DGCPTN. 11 de julio de 2018.
[53] 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.

año se experimentó una devaluación de 8,9% y la variación del monto de las importaciones CIF[54] de 11,6% en valor y -3,8%[55] en peso (kgs) en 2018, respecto al mismo período de 2017, mejorando un poco la relación de precios implícitos[56] en alrededor de 16,7%, al pasar de US$1,31 en el 2017 a US$1,47 en el 2018.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 100,4% 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 $794 mm, 107,3% 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.

2.2 Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a $68,3 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital[57]. A diciembre de 2018, estos recursos registraron un recaudo del 95,7% o equivalentes a 65,4 billones respecto al monto aforado, superior al observado en igual período de 2017 que cerró en el 85,7% con variación nominal de 3,5%, en relación a 2017. Los recursos del crédito, interno y externo, el 80,2% del total del aforo corresponden a $54,8 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 19,8%, $13,5 billones **(Cuadro V. 3).**

Los recursos del crédito (desembolsos internos y externos) alcanzaron un monto de colocaciones de $50,9 billones a diciembre de 2018, 93% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron $38,9 billones, 90,3% del total del aforo y 59,6% del recaudo total, porcentaje que refleja la dinámica que ha mantenido la colocación de TES mediante subasta, que ha tenido en los inversionistas extranjeros un factor determinante en el crecimiento de la demanda de dichos papeles durante lo corrido de la vigencia, alcanzando cerca de 25,8% en el saldo de la deuda, con un promedio de $3 billones por mes, al igual que los TES convenidos con las entidades públicas cumplen satisfactoriamente la meta programada de los $7,9 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, aún frente a la coyuntura interna y externa.

[54] Cost, 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.
[55] Avance de Comercio Exterior No. 730 de enero 10 de 2019. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.
[56] Valor en US$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos
[57] 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 V. 3. Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2017	2018	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Recursos de Crédito Interno	43.100	38.936	90,0	90,3	4,4	4,0	3,9
Recursos de Crédito Externo	11.704	12.014	83,1	102,6	(20,6)	1,6	1,2
Otros Recursos de Capital	13.509	14.404	76,3	106,6	34,0	1,2	1,5
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	**68.313**	**65.354**	**85,7**	**95,7**	**3,5**	**6,8**	**6,6**

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

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 de la lenta reactivación de la economía mundial que repercute en el mercado de capital externo se ha podido acceder a la consecución de recursos frescos para atender los grandes proyectos de infraestructura en que el país ha estado abocado en los años recientes, por lo que a diciembre de 2018 se obtuvo recursos del orden de $12 billones, recursos que aseguraron financiamiento para la vigencia 2018.

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 que tiene el 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 85,7%, $10,7 billones en 2017 a 95,7%, $14,4 billones, una variación nominal de 34% en 2018. La buena ejecución del resto de recursos de capital recae en los reintegros y recursos no apropiados con una ejecución del 604,9% del aforo[58]. Les sigue, la recuperación de cartera, los cuales ejecutan el 260,2% del aforo, luego le sigue los excedentes financieros que registran un monto importante, al alcanzar el 173,7% del aforo. En cuanto a los rendimientos financieros, se ejecutaron el 127,7%. En los Excedentes financieros se registran recaudos por $5,2 billones, discriminado por las entidades que aportan como se muestra en el **Cuadro V. 4.**

Cuadro V. 4. Presupuesto de la Nación - excedentes financieros 2018
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	3.238	62,4
Banco de la República	761	14,7
ANH	270	5,2
Bco Agrario	180	3,5
Aeronáutica	117	2,3
Otros	625	12,0
TOTAL EXCEDENTES	**5.192**	**100,0**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

[58] Incorpora los recursos de las Fiducias por un monto de $2.450,0 mm y Foncontin por $2.221,0 mm.

La Recuperación de cartera registró recaudos por $523,3 mm, 260,2% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por Urra S.A. por 229 mm, 43,7% del recaudo, además del Metro de Medellín por $130,6 mm, y Emcali por $137,7, 24,9% y 26,3% del recaudo, respectivamente.

2.3 Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a diciembre de 2018 recaudó $2 billones, 103,5% del aforo definitivo y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de $19,2 mm, 70,5% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de $2 billones y una variación nominal de 13,5%, respecto al mismo período del año anterior.

2.4 Fondos Especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, **Cuadro V. 5**, se observa un nivel de recaudo de 99,5%, correspondiente a $11,1 billones, respecto al aforo definitivo de 2018. Mostrando una participación en términos del PIB de 1,1%, a pesar que su variación nominal muestra una reducción del 17,8% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior.

Fondos que registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo Financiación del Sector Justicia, 121,9%; Fondo de Solidaridad Pensional, 116,8%; Fondo Internos de la Policía, 115,5%; Fondos Internos de Defensa, 115,1%; Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, 106,5%, entre los más destacados.

Cuadro V. 5. Presupuesto General de la Nación - Ejecución Fondos Especiales: aforo y recaudo 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2017	2018	18/17	2017	2018
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	1.555	1.610	119,9	103,6	(58,6)	0,4	0,2
Fondo de Solidaridad Pensional	1.236	1.443	58,2	116,8	59,5	0,1	0,1
Fondo de Salud de la Policía	855	879	62,2	102,8	(1,1)	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	835	884	93,9	105,9	13,4	0,1	0,1
Fondo prensiones Telecom y Teleasociadas	799	805	106,1	100,7	(5,3)	0,1	0,1
Fondo Financiación del Sector Justicia	533	649	53,5	121,9	60,4	0,0	0,1
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	382	440	100,5	115,1	24,6	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	269	260	91,7	96,6	(12,0)	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	298	317	66,0	106,5	5,2	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	181	209	107,1	115,5	6,5	0,0	0,0
Resto de Fondos	4.218	3.604	112,3	85,4	(6,7)	0,4	0,4
TOTAL FONDOS ESPECIALES	**11.161**	**11.101**	**96,5**	**99,5**	**(17,8)**	**1,0**	**1,1**

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

3. PRESUPUESTO DE GASTOS 2018

El Congreso de la República aprobó el PGN para el año 2018 por cuantía de $235,6 billones[59], de los cuales $221,5 billones financiados con recursos de la Nación y $14 billones con recursos propios. La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto se presenta en el **Cuadro V. 6.**

Cuadro V. 6. Presupuesto inicial de gastos 2018
Miles de millones de pesos

	Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación Porcentual Nación (4)	Propios (5)	Total (6)
I.	**FUNCIONAMIENTO**	**141.494**	**6.000**	**147.494**	**63,9**	**42,8**	**62,6**
	Gastos de Personal	29.478	1.920	31.399	13,3	13,7	13,3
	Gastos Generales	7.159	708	7.867	3,2	5,1	3,3
	Transferencias	104.811	2.080	106.891	47,3	14,9	45,4
	Operación Comercial	46	1.292	1.338	0,0	9,2	0,6
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**48.005**	**1**	**48.007**	**21,7**	**0,0**	**20,4**
	Deuda Externa	11.174	0	11.175	5,0	0,0	4,7
	Deuda Interna	36.831	1	36.832	16,6	0,0	15,6
III.	**INVERSION**	**32.047**	**8.006**	**40.053**	**14,5**	**57,2**	**17,0**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**221.546**	**14.008**	**235.554**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
V .	**TOTAL SIN DEUDA (I + III)**	**173.541**	**14.006**	**187.547**	**78,3**	**100,0**	**79,6**

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

3.1 Modificaciones Presupuestales

Durante la vigencia fiscal de 2018 se efectuaron modificaciones al PGN así: mediante convenios interadministrativos por $355 mm; donaciones por $50 mm realizados mediante los Decretos 1371, 1833 y 1983 de 2018; ajustes al interior del sector Transporte por $344 mm realizados mediante los Decretos 431, 1021, 1283 y 2484; y se redujeron $2,7 billones mediante Decreto 2470 de 2018 y el artículo 5 del mismo decreto derogó los aplazamientos de apropiaciones realizados mediante los Decretos 662 y 1771 de 2018 con excepción de los gastos de personal de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-Inpec cuyo valor asciende a $57 mm. Considerando estas modificaciones, la apropiación definitiva a diciembre de 2018 ascendió a $233,3 billones, $2,3 billones por debajo de lo aprobado inicialmente por el Legislativo. El resumen de las modificaciones se presenta en el **Cuadro V. 7.**

[59] Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 y Decreto de Liquidación 2236 del 27 de diciembre de 2017.

Cuadro V. 7. Modificaciones presupuestales 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Base Legal	Fecha	Valor
APROPIACION INICIAL	**Ley 1873**	**20 de diciembre de 2017**	**235.554**
ADICION	Convenios Interadministrativos (Artículos 25, Ley 1873 y Decreto 2236 de 2017)	Enero a diciembre de 2018	355
AJUSTE	Decretos 431, 1021, 1283 Y 2484 (Artículo 103, Ley 1873 de 2017)	Marzo 5, junio 14, 25 de julio y 28 de diciembre de 2018, respectivamente.	344
DONACION	Decretos 1371, 1833 y 1983	Agosto 2, septiembre 28 y octubre 30 de 2018, respectivamente.	50
REDUCCION	Decreto 2470	Diciembre 28 de 2018	(2.699)
APLAZAMIENTO	Decretos 662, 1771 y 2470 (Artículos 76 y 77 EOP)	Abril 17, julio 17 y diciembre 28 de 2018, respectivamente.	(57)
APROPIACION DEFINITIVA			**233.260**

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

3.1.1. Adición por convenios interadministrativos

Estas operaciones se efectuaron en desarrollo de los artículos 25 de la Ley 1873 y Decreto 2236 de 2017.

"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 2018 se adicionaron apropiaciones por convenios interadministrativos por $355 mm, que representan el 0,2% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el **Cuadro V. 8.**

Cuadro V. 8. Adiciones por convenios interadministrativos 2018
Miles de millones de pesos

	Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación porcentual Total/Aprop (4)
I.	**FUNCIONAMIENTO**	**21**	**297**	**318**	**0,2**
	Gastos de personal	0	-	0,1	0,0
	Gastos generales	14	-	14	0,2
	Transferencias	0	22	22	0,0
	Operación comercial	6	275	282	17,7
II.	**INVERSION**	**38**	**(1)**	**37**	**0,1**
III.	**TOTAL SIN DEUDA (I + II)**	**59**	**296**	**355**	**0,2**

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

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumuladas a diciembre de 2018.

3.1.2. Ajuste al Presupuesto General de la Nación

El artículo 103 de la Ley 1873 de 2017, establece: *"…Así mismo, con el propósito de atender proyectos prioritarios del Sector Transporte, principalmente el Programa de Modernización del Parque Automotor de Carga y la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red vial, el Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas, podrán reprogramar vigencias futuras autorizadas en los diferentes proyectos de inversión para la vigencia fiscal 2018.*

El Gobierno Nacional hará los ajustes necesarios mediante decreto, sin cambiar, en todo caso, el monto total de gasto de inversión para la vigencia fiscal 2018 del sector

Con base en el artículo anterior, se expidieron los Decretos 431, 1021, 1283 y 2484 del 5 de marzo, 14 de junio, 25 de julio y 28 de diciembre de 2018, respectivamente, mediante los cuales se efectuaron traslados presupuestales por $344 mm de la Agencia Nacional de Infraestructura al Ministerio de Transporte ($165 mm) y al Instituto Nacional de Vías ($179 mm).

3.1.3. Donaciones

Durante la vigencia fiscal de 2018, mediante decreto del Gobierno Nacional, se incorporaron al PGN donaciones por valor total de $50,5 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 V. 9.** se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro V. 9. Adiciones por Donaciones 2018
Miles de millones de pesos

No. Decreto	Fecha	Entidad	Donante	Objeto de la Donación	Valor
1371	2 de agosto de 2018	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	0,8
1833	28 de septiembre de 2018	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	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"	30,3
1983	30 de octubre de 2018	Agencia de Desarrollo Rural - ADR	Unión Europea	Apoyo Presupuestario a la Estrategia de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial - DRET"	19,4
TOTAL DONACIONES					**50,5**

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

3.1.4. Reducción

En desarrollo de lo señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Consejo de Ministros, en la sesión del día 24 de diciembre de 2018, como una medida encaminada a garantizar el cumplimiento de las metas de déficit fiscal establecidas para la vigencia, el gobierno nacional expidió el Decreto 2470 de 2018 mediante el cual redujo algunas partidas presupuestales del PGN por $2,9 billones.

Teniendo en cuenta que el artículo 3 del Decreto 2470 de 2018, indica que el decreto no surte efectos fiscales para aquellas apropiaciones presupuestales que respalden compromisos adquiridos con cargo al presupuesto de la vigencia del 2018 debidamente perfeccionados, la reducción definitiva, ascendió a $2.7 billones de los cuales $1,1 billones correspondieron a gastos de funcionamiento; $77 mm al servicio de la deuda y $1,5 billones a inversión, como se presenta en el **Cuadro V. 10.**

Cuadro V. 10. Reducción 2018

Miles de millones de pesos

	Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)
I.	**FUNCIONAMIENTO**	**879**	**225**	**1.104**
	Gastos de Personal	3	3	6
	Gastos Generales	122	5	128
	Transferencias	2	25	26
	Operación Comercial	752	191	944
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**77**	**-**	**77**
	Deuda Interna	77	-	77
	Intereses	77	-	77
III.	**INVERSION**	**1.184**	**334**	**1.519**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**2.140**	**559**	**2.699**
V.	**TOTAL SIN DEUDA (I + III)**	**2.064**	**559**	**2.623**

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

Igualmente, y como ya se mencionó, el artículo 5 del mismo decreto derogó los aplazamientos de apropiaciones realizados mediante los Decretos 662 y 1771 de 2018 con excepción de los gastos de personal de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-Inpec, es decir, quedaron aplazadas partidas por $57 mm.

3.1.5. Presupuesto de gastos definitivo

Frente al presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, el presupuesto definitivo de la vigencia 2018 es inferior en un 1%, 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 V. 11. Presupuesto de gastos definitivo 2018

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**	**141.494**	**6.000**	**147.494**	**(858)**	**72**	**(786)**	**140.636**	**6.073**	**146.709**
	Gastos de Personal	29.478	1.920	31.399	182	16	198	29.660	1.937	31.597
	Gastos Generales	7.159	708	7.867	739	42	781	7.898	750	8.648
	Transferencias	104.811	2.080	106.891	(1.784)	(234)	(2.018)	103.027	1.846	104.874
	Operación Comercial	46	1.292	1.338	5	248	253	51	1.539	1.590
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**48.005**	**1**	**48.007**	**(77)**	**-**	**(77)**	**47.929**	**1**	**47.930**
	Deuda Externa	11.174	0	11.175	(0)	-	(0)	11.174	0	11.174
	Deuda Interna	36.831	1	36.832	(77)	-	(77)	36.754	1	36.755
III.	**INVERSION**	**32.047**	**8.006**	**40.053**	**(1.096)**	**(335)**	**(1.431)**	**30.951**	**7.671**	**38.622**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**221.546**	**14.008**	**235.554**	**(2.031)**	**(263)**	**(2.294)**	**219.516**	**13.744**	**233.260**
V.	**TOTAL SIN DEUDA (I + III)**	**173.541**	**14.006**	**187.547**	**(1.954)**	**(263)**	**(2.217)**	**171.587**	**13.743**	**185.330**

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 2018 ascendió a $233,3 billones, de los cuales $219,5 billones se financiaron con recursos de la Nación y $13,7 billones con recursos propios de establecimientos públicos. **(Cuadro V. 11).**

4. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2018

A diciembre de 2018, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN[60] ascendió a $227 billones, correspondientes al 97,3% de la apropiación definitiva de 2018. Las **obligaciones**, por su parte, ascendieron a $204,4 billones, correspondientes al 87,6% de la apropiación definitiva y al 90% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron $203,6 billones, correspondientes al 87,3% de la apropiación definitiva y al 99,6% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el **Cuadro V. 12.**[61].

Cuadro V. 12. Ejecución del presupuesto de gastos 2018
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**	**146.709**	**142.601**	**137.894**	**137.529**	**4.107**	**97,2**	**94,0**	**93,7**	**96,7**	**99,7**
	Gastos de Personal	31.597	30.597	30.436	30.424	1.000	96,8	96,3	96,3	99,5	100,0
	Gastos Generales	8.648	8.495	7.424	7.326	153	98,2	85,8	84,7	87,4	98,7
	Transferencias	104.874	101.955	98.607	98.515	2.919	97,2	94,0	93,9	96,7	99,9
	Operación Comercial	1.590	1.554	1.427	1.265	36	97,8	89,7	79,6	91,8	88,7
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**47.930**	**46.971**	**36.395**	**36.380**	**959**	**98,0**	**75,9**	**75,9**	**77,5**	**100,0**
	Deuda Externa	11.174	11.169	9.598	9.598	5	100,0	85,9	85,9	85,9	100,0
	Amortizaciones	3.075	3.074	2.965	2.965	0	100,0	96,4	96,4	96,4	100,0
	Intereses	8.100	8.095	6.634	6.634	5	99,9	81,9	81,9	81,9	100,0
	Deuda Interna	36.755	35.802	26.796	26.781	954	97,4	72,9	72,9	74,8	99,9
	Amortizaciones	16.115	15.626	8.078	8.078	489	97,0	50,1	50,1	51,7	100,0
	Intereses	20.641	20.176	18.718	18.703	465	97,7	90,7	90,6	92,8	99,9
III.	**INVERSION**	**38.622**	**37.424**	**30.074**	**29.704**	**1.198**	**96,9**	**77,9**	**76,9**	**80,4**	**98,8**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**233.260**	**226.996**	**204.363**	**203.613**	**6.264**	**97,3**	**87,6**	**87,3**	**90,0**	**99,6**
V.	**TOTAL SIN DEUDA (I + III**	**185.330**	**180.025**	**167.968**	**167.233**	**5.305**	**97,1**	**90,6**	**90,2**	**93,3**	**99,6**

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

Al final de la vigencia se presentaron pérdidas de apropiación por falta de compromisos por $6,3 billones **(Cuadro V. 13.)**, de los cuales $2,3 billones tienen efecto en las cuentas fiscales.

[60] 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.
[61] 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 V. 13. Pérdidas de apropiación presupuesto 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Nación			Propios	Total PGN
	CSF (1)	SSF (2)	Total (3)=(1+2)	(4)	(5)=(3+4)
I. FUNCIONAMIENTO	**1.576**	**2.031**	**3.606**	**501**	**4.107**
Gastos de personal	861	12	873	127	1.000
Gastos generales	64	6	70	83	153
Transferencias	650	2.013	2.662	257	2.919
Operación comercial	1	0	1	35	36
II. INVERSION	**786**	**54**	**840**	**359**	**1.198**
III. SUBTOTAL (I + II)	**2.362**	**2.084**	**4.446**	**860**	**5.305**
IV. SERVICIO DE LA DEUDA	**505**	**454**	**959**	**0**	**959**
V. TOTAL (III + IV)	**2.866**	**2.538**	**5.405**	**860**	**6.264**

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

Durante el proceso de programación presupuestal se incluyó un estimativo de pérdidas de apropiación de $6,3 billones, lo que implicó mayores compromisos por $4 billones que tienen impacto en las cuentas fiscales de las vigencias 2018 y 2019, lo anterior se explica así: Pérdidas de Apropiación al cierre de la vigencia 2018: $6,3 billones, Pérdidas de apropiación sin efecto fiscal (SSF, Propios y Servicio de la Deuda) $4 billones.

El 82% de las pérdidas de apropiación se concentran en los sectores de Trabajo ($2,1 billones), Hacienda ($1,3 billones), Servicio de la Deuda Pública Nacional ($959 mm) Justicia y del Derecho ($287 mm), Inclusión Social y Reconciliación ($224 mm), Agropecuario ($201 mm), Comunicaciones ($132 mm), Presidencia de la República ($119 mm), Fiscalía ($116 mm), Defensa y Policía ($115 mm) y Minas y Energía ($104 mm).

4.1 Velocidad de Ejecución

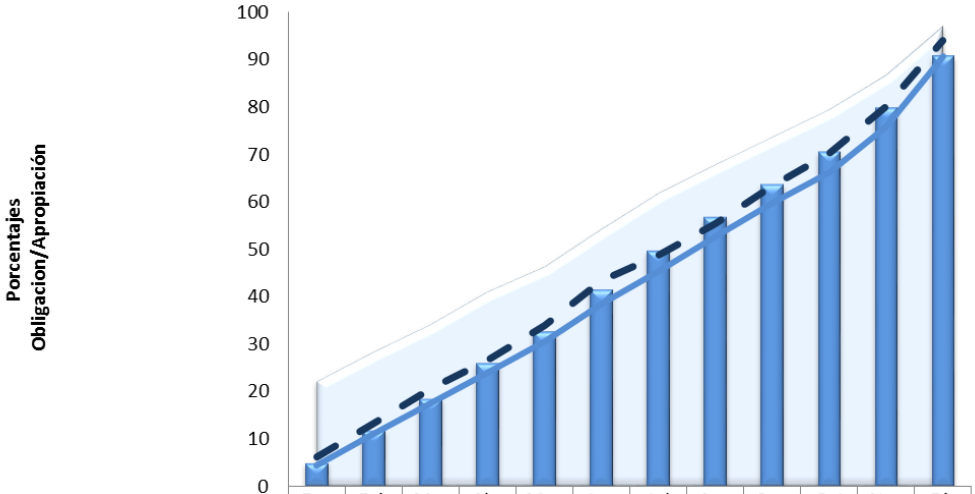
El buen comportamiento de la ejecución es el resultado del compromiso del Gobierno nacional de hacer un seguimiento permanente y público a la gestión de todas las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación, para lo cual en el Portal de Transparencia Económica se monitorea en línea 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 vigencia[62].

En el **Gráfico V. 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 asignadas[63].

[62] 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

[63] "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 V. 1. Velocidad de Ejecución 2018
Porcentaje



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Compromisos	22,2	28,5	34,2	41,1	46,5	54,3	62,0	68,0	73,7	79,5	86,9	97,1
Total Sin Deuda 2018	5,1	11,9	18,6	26,2	32,7	41,6	49,6	56,7	63,6	70,6	79,8	90,6
Prom. Total 2002 - 2017	4,5	11,0	17,6	23,8	30,5	38,6	45,3	52,6	59,8	66,3	76,0	90,7
2017	6,2	13,3	20,5	26,6	33,8	43,4	48,8	55,4	63,4	70,1	80,2	94,1
Desviación 2018	(1,1)	(1,4)	(2,0)	(0,5)	(1,1)	(1,8)	0,8	1,3	0,3	0,5	(0,3)	(3,5)
Desviación Promedio	0,6	0,9	1,0	2,3	2,2	3,0	4,2	4,1	3,9	4,3	3,9	(0,1)

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 concursales que tienen tiempos establecidos en normas legales. Como se señaló antes, al cierre de la vigencia 2018, los compromisos representan el 97,1% del total de las apropiaciones sin deuda, mientras que las obligaciones ascienden al 90,6% de las apropiaciones sin deuda. Este último porcentaje es menor en 3,5 puntos respecto a 2017 y 0,1 punto por debajo del promedio del periodo 2002-2017.

En el **Cuadro V. 14.** se presenta la ejecución sectorial sin deuda al cierre de 2018.

Cuadro V. 14. Ejecución sectorial sin servicio de la deuda 2018

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)	Porcentaje de Ejecución Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TOTAL PGN SIN DEUDA	**185.330**	**180.025**	**167.968**	**167.233**	**5.305**	**97,1**	**90,6**
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.432	2.231	1.469	1.468	201	91,7	60,4
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	706	692	548	543	14	98,1	77,7
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	335	330	269	208	4	98,7	80,4
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	844	825	742	728	19	97,8	87,9
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	587	580	542	542	8	98,7	92,3
CULTURA	404	402	367	364	3	99,3	90,8
DEFENSA Y POLICÍA	31.442	31.327	30.007	29.750	115	99,6	95,4
DEPORTE Y RECREACIÓN	569	565	403	403	4	99,3	70,8
EDUCACIÓN	38.244	38.231	37.915	37.883	13	100,0	99,1
EMPLEO PÚBLICO	461	431	416	393	30	93,5	90,1
FISCALÍA	3.749	3.633	3.447	3.435	116	96,9	91,9
HACIENDA	12.972	11.648	10.708	10.699	1.324	89,8	82,5
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	11.265	11.040	10.361	10.338	224	98,0	92,0
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	622	599	568	566	24	96,2	91,2
INTELIGENCIA	96	93	92	92	3	97,3	95,9
INTERIOR	1.329	1.293	1.183	1.179	37	97,2	89,0
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.535	2.247	1.950	1.944	287	88,7	76,9
MINAS Y ENERGÍA	4.192	4.088	3.832	3.809	104	97,5	91,4
ORGANISMOS DE CONTROL	1.887	1.822	1.743	1.733	65	96,6	92,4
PLANEACIÓN	495	471	356	347	24	95,2	71,8
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.634	1.515	614	614	119	92,7	37,6
RAMA JUDICIAL	4.194	4.164	4.064	4.024	30	99,3	96,9
REGISTRADURÍA	1.910	1.865	1.828	1.824	45	97,6	95,7
RELACIONES EXTERIORES	925	845	831	817	79	91,4	89,8
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	24.656	24.558	24.464	24.452	98	99,6	99,2
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	161	134	121	120	27	83,5	74,9
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.384	1.252	1.228	1.186	132	90,4	88,7
TRABAJO	26.078	24.013	21.569	21.548	2.065	92,1	82,7
TRANSPORTE	5.414	5.337	4.026	3.920	77	98,6	74,4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.805	3.791	2.308	2.303	14	99,6	60,6

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

4.2 Funcionamiento

En el Presupuesto General de la Nación, se asignó una apropiación definitiva para cubrir los gastos de funcionamiento por $146,7 billones, con los que se comprometieron $142,6 billones o el (97,2%); se obligaron $137,8 billones el (94%) de la apropiación y se pagaron $137,5 billones o el 93,7% de lo apropiado. De estos recursos la mayor apropiación correspondió a las Transferencias por $104,9 billones, con compromisos por $102 billones o el 97,2%, le siguen los Gastos de Personal con una apropiación asignada definitiva por $31,6 billones con compromisos por $30,6 o el 96,8% de lo apropiado, y finalmente los gastos generales con una apropiación por $8,6 billones con compromisos por $8,5 billones o el 98,2% de lo apropiado, como se observa en el **Cuadro V. 15.**

Cuadro V. 15. Ejecución funcionamiento 2018

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva (1)	Compromiso (2)	Obligación (3)	Pago (4)	Péridas 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	**146.709**	**142.601**	**137.894**	**137.529**	**4.107**	**97,2**	**94,0**	**93,7**	**96,7**	**99,7**
1. Gastos de personal	**31.597**	**30.597**	**30.436**	**30.424**	**1.000**	**96,8**	**96,3**	**96,3**	**99,5**	**100,0**
Sector Defensa y Policía	14.978	14.945	14.932	14.931	32	99,8	99,7	99,7	99,9	100,0
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	9.535	9.338	9.214	9.211	197	97,9	96,6	96,6	98,7	100,0
Rama ejecutiva	7.084	6.314	6.291	6.282	770	89,1	88,8	88,7	99,6	99,9
2. Gastos generales	**8.648**	**8.495**	**7.424**	**7.326**	**153**	**98,2**	**85,8**	**84,7**	**87,4**	**98,7**
Sector Defensa y Policía	4.776	4.765	3.979	3.920	11	99,8	83,3	82,1	83,5	98,5
Rama, Fiscalía y Org. Autónomos	1.482	1.455	1.351	1.344	27	98,2	91,1	90,7	92,8	99,5
Rama ejecutiva	2.390	2.275	2.094	2.062	116	95,2	87,6	86,3	92,1	98,5
3. Transferencias	**104.874**	**101.955**	**98.607**	**98.515**	**2.919**	**97,2**	**94,0**	**93,9**	**96,7**	**99,9**
Sistema General de Participaciones SGP	36.748	36.748	36.747	36.736	0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones	32.931	30.929	28.630	28.617	2.002	93,9	86,9	86,9	92,6	100,0
Aseguramiento en Salud	14.071	14.069	14.069	14.069	2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	8.477	8.477	8.477	8.477	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	3.134	3.131	3.126	3.126	4	99,9	99,7	99,7	99,8	100,0
Sentencias y Conciliaciones	1.035	887	814	806	148	85,7	78,7	77,9	91,8	99,0
Fondo Reparación de Víctimas	611	559	534	534	52	91,5	87,5	87,5	95,6	100,0
Recursos a transferir a la Nación	524	471	471	471	54	89,7	89,7	89,7	100,0	100,0
Resto de Transferencias	7.342	6.684	5.739	5.679	659	91,0	78,2	77,4	85,9	99,0
4. Operación comercial	**1.590**	**1.554**	**1.427**	**1.265**	**36**	**97,8**	**89,7**	**79,6**	**91,8**	**88,7**

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

4.2.1. Gastos de Personal y Gastos Generales

En la vigencia de 2018, los recursos asignados para cubrir gastos de personal y gastos generales corresponde al 27,4% de los recursos para el funcionamiento, el total de la apropiación por estos conceptos fue por $40,2 billones, la ejecución arrojó compromisos por un total de $39,1 billones, el 97,1%; se obligó un total de $37,9 billones, correspondiente al 94,1% y se pagó una suma de $37,7 billones, el 93,8%, de la apropiación asignada. Los sectores que concentran la apropiación de estos gastos son Defensa con $19,8 billones o el 49,1%, Rama Fiscalía y Órganos Autónomos $11 billones o el 27,4% y Rama Ejecutiva $9,5 billones o el 23,5%, del total del funcionamiento, como se presenta en el cuadro 15.

4.2.2. Transferencias

Las transferencias del Presupuesto General de la Nación corresponden al 71,5% del total de los recursos asignados para gastos de funcionamiento durante la vigencia 2018, el total de la apropiación definitiva por este concepto fue por $104,9 billones, de los cuales se comprometió un total de $102 billones, correspondiente al 97,2% del total de la apropiación; se obligó un total de $98,6 billones, o el 94%, y se pagaron $98,5 billones, o el 93,9% de lo apropiado y 99,9% de lo obligado. Los sectores que concentran este gasto en el PGN, son: Educación por $34,7 billones, siguiendo Salud y Protección Social por $23,7 billones, Trabajo $21 billones, Defensa y Policía por $9,6 billones y Hacienda $9,1 billones, como se puede observar en el **Cuadro V. 16.**

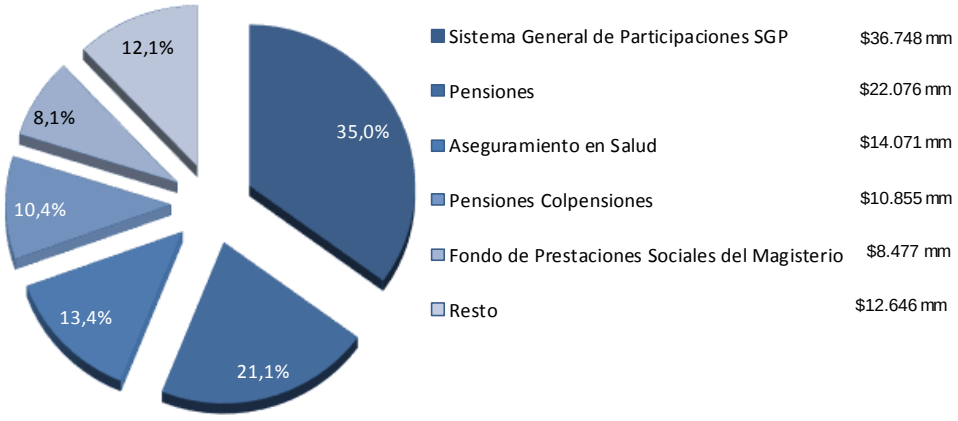
Cuadro V. 16. Ejecución transferencias 2018 - Principales Sectores
Miles de millones de pesos

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	**104.874**	**101.955**	**98.607**	**98.515**	**2.919**	**97,2**	**94,0**	**93,9**	**96,7**	**99,9**
EDUCACIÓN	34.664	34.659	34.553	34.521	5	100,0	99,7	99,6	99,7	99,9
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	23.711	23.673	23.623	23.619	38	99,8	99,6	99,6	99,8	100,0
TRABAJO	21.001	19.034	16.891	16.891	1.967	90,6	80,4	80,4	88,7	100,0
DEFENSA Y POLICÍA	9.553	9.504	9.331	9.302	49	99,5	97,7	97,4	98,2	99,7
HACIENDA	9.104	8.537	8.254	8.253	566	93,8	90,7	90,7	96,7	100,0
SUBTOTAL	**98.033**	**95.407**	**92.652**	**92.587**	**2.626**	**97,3**	**94,5**	**94,4**	**97,1**	**99,9**
RESTO DE SECTORES	**6.840**	**6.547**	**5.955**	**5.928**	**293**	**95,7**	**87,1**	**86,7**	**91,0**	**99,5**

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

Es de anotar 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 ($36,7 billones); pensiones ($22,1 billones); Aseguramiento en Salud ($14,1 billones); Pensiones Colpensiones ($10,9 billones), y Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio ($8,5 billones). En conjunto, estas transferencias representan el 87,9% del total apropiado por este concepto, como se presenta en el **Gráfico V. 2.**

Gráfico V. 2. Concentración transferencias 2018
Participación Porcentual



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

4.2.3. Servicio de la deuda

De una apropiación total por $47,9 billones, $19,2 billones corresponden a amortizaciones, es decir, el 40%, y $28,7 billones a intereses, el 60% restante, de los $11,2 billones apropiados para atender el servicio de la deuda externa en 2018 se comprometieron $11,2 billones o el 100% y se obligaron y pagaron $9,6 billones, 85,9% respectivamente de la apropiación total. En lo que respecta a la deuda interna, de una

apropiación total de $36,8 billones, se comprometieron $35,8 billones o el 97,4% y se obligaron y pagaron $26,8 billones, representado el 72,9%, de la apropiación definitiva por este concepto.

De las pérdidas de apropiaciones en el servicio de la deuda por $959 mm, $5 mm correspondieron al servicio de la deuda externa y $954 mm a la deuda interna, como se ve en el **Cuadro V. 17.**

Cuadro V. 17. Ejecución servicio de la deuda 2018
Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de ejecución				
						Comp./Apro.	Oblig./Apro.	Pago/Apro.	Oblig./Comp.	Pago/Oblig.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)	(8)=(4/1)	(9)=(3/2)	(10)=(4/3)
Deuda Externa	**11.174**	**11.169**	**9.598**	**9.598**	**5**	**100,0**	**85,9**	**85,9**	**85,9**	**100,0**
Amortizaciones	3.075	3.074	2.965	2.965	0	100,0	96,4	96,4	96,4	100,0
Intereses	8.100	8.095	6.634	6.634	5	99,9	81,9	81,9	81,9	100,0
Deuda Interna	**36.755**	**35.802**	**26.796**	**26.781**	**954**	**97,4**	**72,9**	**72,9**	**74,8**	**99,9**
Amortizaciones	16.115	15.626	8.078	8.078	489	97,0	50,1	50,1	51,7	100,0
Intereses	20.641	20.176	18.718	18.703	465	97,7	90,7	90,6	92,8	99,9
TOTAL	**47.930**	**46.971**	**36.395**	**36.380**	**959**	**98,0**	**75,9**	**75,9**	**77,5**	**100,0**
Amortizaciones	19.189	18.700	11.043	11.043	489	97,5	57,5	57,5	59,1	100,0
Intereses	28.741	28.271	25.352	25.337	470	98,4	88,2	88,2	89,7	99,9

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

4.3 Inversión

De una apropiación definitiva por $38,6 billones para inversión se comprometieron $37,4 billones, el 96,9% de la apropiación total. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron $30,1 billones, el 77,9% de la apropiación y el 80,4% de los compromisos adquiridos. El total de pagos, por su parte, ascendió a $29,7 billones, equivalentes al 76,9% del total apropiado y 98,8% de las obligaciones adquiridas.

Cerca del 87,9% de las apropiaciones de inversión se concentra en once sectores, de un total de treinta, a saber: Inclusión Social, Educación, Trabajo, Minas y Energía, Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio, Agropecuario, Hacienda, Defensa y Policía, Presidencia de la República y Deporte y Recreación, como se observa en el **(Cuadro V. 18).**

Cuadro V. 18. Ejecución inversión 2018 - Principales Programas
Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Definitiva	Compromiso	Obligación	Pago	Pérdidas de Apropiación	Porcentaje de ejecución	
						Comp./Apro.	Oblig./Apro.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1-2)	(6)=(2/1)	(7)=(3/1)
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	**9.800**	**9.679**	**9.038**	**9.018**	**121**	**98,8**	**92,2**
Asistencia Primera Infancia	4.012	3.986	3.927	3.925	26	99,4	97,9
Familias en Accion	2.203	2.192	2.048	2.048	11	99,5	93,0
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, victima	1.493	1.439	1.292	1.292	54	96,4	86,6
Apoyo a la Niñez y la Familia	1.154	1.135	1.070	1.065	18	98,4	92,8
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	386	381	357	348	5	98,8	92,5
Obras para la prosperidad	275	270	117	117	6	98,0	42,4
Red de Seguridad Alimentaria	214	213	199	195	1	99,6	93,0
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	64	64	28	28	1	98,9	43,7
TRABAJO	**4.819**	**4.732**	**4.437**	**4.417**	**87**	**98,2**	**92,1**
Formación para el trabajo	2.104	2.060	2.012	2.011	45	97,9	95,6
Protección Social	1.503	1.477	1.421	1.404	26	98,3	94,5
Fomento y fortalecimiento del empleo	915	901	742	741	14	98,5	81,1
Apoyo al emprendimiento laboral	133	133	116	116	-	100,0	87,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	123	121	110	110	2	98,6	90,1
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las politicas laborales	42	41	36	36	1	98,3	84,4

Cuadro V. 18. Continuación Ejecución inversión 2018 - 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)	Porcentaje de ejecución Oblig./Apro. (7)=(3/1)
TRANSPORTE	**4.500**	**4.462**	**3.164**	**3.064**	**38**	**99,2**	**70,3**
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	929	921	546	501	8	99,2	58,8
Mejoramiento y mantenimiento vías para la Conectividad Regional	703	703	611	609	1	99,9	87,0
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	460	460	294	294	0	100,0	63,9
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	429	411	218	207	18	95,7	50,8
Vías para la Equidad	396	396	349	349	0	100,0	88,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	310	302	264	255	9	97,2	85,0
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	304	304	169	161	0	100,0	55,6
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (I,II y III)	217	217	154	154	0	100,0	70,9
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	187	186	165	156	0	99,8	88,3
Seguridad y señalización vial	186	185	172	171	1	99,4	92,1
Construcción puentes de la red vial	183	183	65	65	0	100,0	35,5
Seguridad aeronáutica y aeroportuaria	64	63	57	45	1	98,9	89,3
Construcción de infraestructura vial no concesionada	54	54	32	29	0	99,9	58,7
Aporte estatal obras complementarias concesiones viales	50	50	41	39	0	99,1	80,5
Vías terciarias	20	20	20	20	0	100,0	98,9
Resto de programas	8	8	8	8	0	99,8	96,9
MINAS Y ENERGÍA	**3.529**	**3.484**	**3.248**	**3.231**	**45**	**98,7**	**92,0**
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	1.868	1.867	1.829	1.829	0	100,0	97,9
Asistencia Técnica, Asesoria y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	831	826	789	789	5	99,4	94,9
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	404	392	278	278	13	96,8	68,8
Exploración de hidrocarburos	203	191	166	155	12	94,3	81,7
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	109	102	90	87	6	94,4	82,8
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	65	63	61	61	2	97,6	94,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	50	42	35	31	8	84,5	69,4
EDUCACIÓN	**3.427**	**3.424**	**3.217**	**3.216**	**3**	**99,9**	**93,9**
Calidad Educacion Superior	1.606	1.605	1.599	1.599	0	100,0	99,6
Alimentacion Escolar	735	735	734	734	0	100,0	99,8
Infraestructura educativa	550	549	379	379	0	100,0	69,0
Calidad Educacion Preescolar, Basica y Media	247	246	224	224	2	99,3	90,4
Financiamiento Universidades Públicas	229	229	229	229	-	100,0	100,0
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	49	49	43	43	0	99,0	88,1
Mejoramiento y Modernizacion de La Educacion	11	11	10	9	0	98,6	87,0
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	**1.839**	**1.829**	**348**	**348**	**11**	**99,4**	**18,9**
Subsidio familiar de vivienda	543	536	15	15	7	98,7	2,8
Subsidio de vivienda desplazados	500	500	-	-	-	100,0	-
Agua potable y saneamiento básico	419	418	16	15	1	99,8	3,7
FRECH	347	347	294	294	0	100,0	84,5
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	16	14	11	11	2	87,1	68,5
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	15	14	12	12	1	93,8	83,9
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	**1.747**	**1.564**	**927**	**927**	**183**	**89,5**	**53,1**
Inclusión productiva a productores rurales	424	350	142	142	74	82,5	33,5
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado	232	225	220	220	7	97,1	94,7
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	228	219	75	75	9	95,9	32,9
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	200	178	143	143	22	88,9	71,4
Subsidio de vivienda rural	199	198	13	13	0	99,8	6,6
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	186	180	168	168	6	96,7	90,3
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	120	105	83	83	15	87,8	69,4
Infraestructura productiva y comercialización	97	79	57	57	18	81,6	58,9
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	61	29	26	26	31	48,6	42,3
HACIENDA	**1.543**	**1.364**	**740**	**733**	**179**	**88,4**	**48,0**
Construccion y Reconstruccion de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal	700	700	355	355	-	100,0	50,7
Sistemas de Transporte Masivo	294	246	102	102	48	83,7	34,5
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	176	176	103	103	-	100,0	58,3
Fortalecimiento del recaudo y tributación	170	154	110	106	16	90,4	64,7
Apoyo a proyectos de inversion a nivel nacional	105	5	5	5	100	4,7	4,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	52	46	36	34	6	87,7	69,5
Desarrollo y gestión economico-fiscal	36	29	22	22	7	79,8	60,5
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	8	8	7	7	0	96,7	87,2
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	**1.033**	**969**	**945**	**909**	**64**	**93,8**	**91,5**
Facilitar el acceso y uso de las TIC´s en el territorio nacional	532	489	474	462	43	92,0	89,2
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	269	263	263	262	6	97,9	97,9
Fomento y apoyo al desarrollo de las TIC's	141	132	126	108	8	94,0	89,3
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	75	69	69	64	6	92,4	91,8
Mejoramiento y Modernizacion de La Educacion	17	15	14	13	2	90,9	81,4
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	**881**	**782**	**79**	**78**	**98**	**88,8**	**8,9**
Implementación de estrategias en DDHH, Paz e Infancia	713	711	12	12	1	99,8	1,7
Recursos de Cooperacion Internacional	156	60	56	56	97	38,1	36,1
Resto de programas	11	11	10	10	0	98,9	88,2
DEFENSA Y POLICÍA	**837**	**829**	**573**	**563**	**8**	**99,0**	**68,4**
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio	491	486	289	288	5	99,0	58,8
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	142	142	101	101	0	100,0	71,2
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	96	95	93	92	2	98,3	96,4
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	38	37	32	26	0	99,4	86,1
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	34	33	29	28	1	96,9	87,1
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	27	26	20	20	0	99,1	76,3
Resto de programas	10	10	8	8	0	99,0	78,2
SUBTOTAL	**33.955**	**33.119**	**26.714**	**26.504**	**837**	**97,5**	**78,7**
RESTO DE SECTORES	**4.666**	**4.305**	**3.360**	**3.200**	**361**	**92,3**	**72,0**
TOTAL	**38.622**	**37.424**	**30.074**	**29.704**	**1.198**	**96,9**	**77,9**

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 $9,8 billones (25,4% del total de la inversión). La distribución de estos recursos tuvo en cuenta la prioridad de atender programas sociales como; Asistencia Primera Infancia ($4 billones) con 1.832.300 cupos con lo que se beneficiaron 2.327.073 niños de 0 a 5 años y apoyó a 50.599 madres comunitarias; Familias en Acción ($2,2 billones), con los cuales se cubrieron 6 ciclos para 2.408.481 familias beneficiadas, Programas dirigidos a población pobre, vulnerable, desplazada, victima ($1,5 billones) con los cuales se realizaron 920.646 giros para atención humanitaria y se pagaron indemnizaciones a 99.480 personas, y Apoyo a la niñez y a la Familia ($1,2 billones), principalmente.

Sector Trabajo: El presupuesto de inversión asciende a $4,8 billones, (12,5% del total de recursos de inversión), de los cuales se priorizan principalmente los programas de Formación para el trabajo ($2,1 billones) llegando a 1.339.330 cupos para aprendices con formación profesional titulada y educando a 2,7 aprendices en formación virtual; Protección Social ($1,5 billones), que incluye el programa Adulto Mayor que benefició a 1.517.000 personas con la mesada mensual y a 200.288 personas con subsidios de aporte de pensión; Fomento y fortalecimiento del empleo ($915 mm), orientando a 1,15 millones de personas y colocando 1,9 empleos a través del SENA, y Apoyo al Emprendimiento Laboral ($133 mm), beneficiando a 214.617 empresas, entre otros.

Sector TICs: Se asignaron recursos por $1 billón, destinados al financiamiento de proyectos que faciliten el acceso de los habitantes del territorio nacional a las TIC. Se financió la producción de 2.023 contenidos convergentes con diversas temáticas, 128 contenidos para la televisión y plataforma, formación de 74.000 empresarios en cursos TIC, acompañamiento de 5.700 empresas en la transformación digital, instalación de 10 kioskos vive digital y operación de 6.879 actualmente instalados, instalación de zonas wifi en 10 municipios de la Región del Amazonas, conexión a internet de 8.300 hogares y 60 instituciones públicas, formación de 7.700 docentes y 4.000 padres de familia.

Sector Transporte: Se asignaron $4.5 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) Mulalo – Loboguerrero, Honda – Puerto salgar – Girardot, Cartagena – Barranquilla y Circunvalar de la Prosperidad, Conexión Pacifico I, II y III, Bucaramanga – Barrancabermeja – Yondo, Corredor Perimetral de Cundinamarca, Autopista al Río Magdalena II, entre otros. Igualmente se asignaron recursos para el mejoramiento y mantenimiento de aproximadamente 9 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, Armenia, Pasto, Pitalito y Cartagena, 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 Ciencia y Tecnología: Se asignaron $311 mm, destinados al fortalecimiento de las capacidades de los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para la generación de conocimiento, la capacitación del recurso humano para la investigación y el mejoramiento del impacto de la

investigación científica en el sector salud. Se financiaron 165 proyectos de investigación, 227 becas para doctorado, 1.516 maestrías y 179 estancias pos-doctorados, se apoyaron 1.478 empresas en procesos de innovación para incrementar la productividad y competitividad del sector empresarial.

Sector Minas y Energía: En este sector se asignaron $3,5 billones, (9,1% del total de recursos de inversión). Con estos recursos se beneficiaron con subsidios de energía más de 11 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 2.398 nuevos usuarios. En lo que tiene que ver con el transporte, distribución y conexión del servicio público de gas, se cofinanciaron 4 proyectos en los departamentos de Boyacá, Santander y Cundinamarca. Se subsidió el costo de aproximadamente 137 millones de galones de combustible, beneficiando a la población del departamento de Nariño. Por último, se evaluaron 4.198 propuestas y solicitudes de contratos de concesión minera y 1.465 solicitudes de modificaciones a títulos mineros.

Sector Educación: Se asignaron $3,4 billones (8,9% del total de recursos de inversión). La asignación de estos recursos corresponde a la priorización de programas sociales: Los recursos destinados a la Educación superior apoyaron entre otros programas de i) Acceso ($1,6 billones), atendiendo 39.994 jóvenes a través del programa ser pilo paga, ii) apoyando 850 mil nuevos cupos en educación superior y iii) se dio continuidad al programa de Financiamiento a Instituciones de Educación Superior Públicas ($229 mm). En cuanto a la Educación Preescolar Básica y Media se apoyaron programas como i) Alimentación Escolar ($735 mm), otorgando raciones alimentarias a 5.451.223 de niños en 40.527 establecimientos educativos, ii) la Infraestructura Educativa ($550 mm), llegando a cubrir 15.246 aulas, iii) En programas de Calidad Educación Prescolar, Básica y Media se destinaron $247 mm que permitieron la realización de programas como el PTA, las pruebas saber, entre otras.

Sector Agropecuario: En 2018 se programaron $1,7 billones para el sector (4,5% del total de recursos para inversión), con lo que se otorgaron 5.546 subsidios de Vivienda de Interés Social Rural y 3.093 en la modalidad de vivienda nueva. Igualmente, se beneficiaron 1.439 productores a través del Incentivo de Capitalización Rural ICR, 14.059 productores a través de la Línea Especial de Crédito LEC y 94.678 hectáreas con subsidio a la prima de Seguro Agropecuario. Se logró apoyar la Certificación de Incentivo Forestal CIF a 3.000 hectáreas sembradas; apoyar a 23.290 pequeños productores para el fortalecimiento de sus sistemas productivos, de sus capacidades productivas y la generación de ingresos; rehabilitar o construir 15.847 hectáreas en 28 distritos de riego en beneficio de 1.324 familias; formalizar o regularizar 21.463 predios para el desarrollo rural; ordenar 52.517 hectáreas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento; beneficiar a 5.173 familias de comunidades étnicas con acceso a tierra, atender 691 personas víctimas de desplazamiento forzado con procesos de adjudicación y formalización de tierra. Adicionalmente, se dictaron 1.103 sentencias de restitución de tierras despojadas para 98.788 hectáreas, a través de las cuales se resolvieron 2.110 solicitudes; se restituyeron 72.426 hectáreas de tierras despojadas de territorios étnicos con fallos, los cuales favorecen la situación de 1.404 familias. Se inmunizaron 597.470 predios con 26.872.531 animales contra la fiebre aftosa durante el primer ciclo de vacunación y durante el segundo ciclo 611.611 predios con un total de 27.388.089 animales, revacunar 6.100.000 bovinos en los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Cundinamarca, Arauca, Boyacá, y dos municipios de Casanare.

Sector Vivienda, Ciudad y Territorio: Se asignaron $1,8 billones (4,8% de los recursos de inversión), con lo que se habilitaron 28.795 hogares en el programa Mi Casa Ya y se otorgaron 31.416 subsidios familiares de vivienda de interés social en los diferentes departamentos del país, donde el 80% de los subsidios vivienda gratuita se otorgaron a población desplazada, superando la meta del 50%. Igualmente, se logró el saneamiento de 2.500 inmuebles saneados del extinto INURBE. Por último, se beneficiaron 327.156 nuevas personas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado y empezó la financiación del plan maestro de alcantarillado de MOCOA para el beneficio de aproximadamente 10.000 hogares.

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible Se asignaron $383 mm (1% de los recursos de inversión), con lo que se logró llegar a 30.975.620 nuevas hectáreas protegidas declaradas en el Sistema Nacional de Áreas protegidas-SINAP. Se delimitaron catorce (14) páramos para un total de hectáreas 2.823.134 hectáreas y se declararon 4 humedales como sitios Ramsar: Sistema cenagoso de Ayapel, Humedal río Bita, Complejo Cenagoso de la Zapatosa, Humedales urbanos del distrito Capital de Bogotá. Por último, se terminó de implementar el Programa Regional de Negocios Verdes en la región central, es así que se acompañó a las Autoridades Ambientales (CAS, CDMB, CORANTIOQUIA, CORPOCALDAS y CRQ), en temas como el fortalecimiento técnico para la operación de las ventanillas y la comercialización de bienes y servicios de Negocios Verdes. Además, se logró la implementación de 5 Programas Regionales de Negocios Verdes – PRNV, en las regiones Amazonia, Orinoquia, Caribe, Pacifico y Central.

Sector Planeación: Se asignaron $320 mm (0,8% de los recursos de inversión), para instrumentos de planeación del desarrollo territorial para la articulación de recursos y la concurrencia de esfuerzos institucionales, el Departamento ha apoyado proyectos asociados a los contratos plan de Meta-Caquetá-Guaviare, Montes de Maria, Valle, Tolima, Norte de Santander. En relación con los instrumentos de focalización para la política social se logró un cubrimiento del 94% con la nueva metodología el Sisbén, se llegó a 307 Municipios cubiertos a nivel nacional en la vigencia 2018. Por último, 2.623 entidades estatales utilizaron el SECCOP 2 y se realizaron 2.7 billones de transacciones en la tienda virtual del estado colombiano.

Sector Comercio. Con los recursos de inversión asignados en la vigencia 2018, en el sector industrial 609 empresas fueron beneficiadas a través del programa de escalamiento, aumentando su productividad en un 15%. Se estructuraron proyectos de turismo en 132 municipios, se establecieron 12 corredores turísticos y se capacitaron 4.332 personas vinculadas al sector. Igualmente, se apoyaron 31 proyectos competitividad turística, 24 proyectos de mercadeo y promoción y 1 proyecto de infraestructura turística. Por su parte, se lograron USD$15.364 millones de exportaciones de bienes no minero-energéticos, acentuando la diversificación de nuestra economía, y la inversión extranjera directa alcanzó los USD$ 11.009 millones. 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 $26 mil a través de la participación en diferentes eventos.

Sector Hacienda: El sector Hacienda participa con el 4% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a $1,5 billones, destinados principalmente a: Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas Por La Ola Invernal ($700 mm), Sistemas de Transporte Masivo ($294 mm), y la cobertura Tasa de Interés Vivienda ($176 mm), entre otros.

Sector Presidencia de la República: Se apropiaron $881 mm equivalentes al 2,3% de los recursos de inversión, y están destinados principalmente a financiar el programa Implementación de estrategias en derechos humanos, paz e infancia ($713 mm), entre otros.

Sector Defensa y Policía: Se apropiaron recursos por $837 mm (2,2% de la inversión), los cuales se destinaron a desarrollar las diferentes capacidades. Es así que la mayor concentración del presupuesto fue para la "Defensa Nacional" con $533,7 mm, lo que representó el 63,7% del total de su inversión. En segundo lugar, el desarrollo de capacidades para la "Convivencia y Seguridad Ciudadana" con un 16,9% de participación al contar con un presupuesto de $141,7 mm. En orden sigue el desarrollo de capacidades para la "Gestión, Apoyo y Desarrollo Proyectivo" que representó el 13,9% con $116,1 mm, para la "Seguridad Pública" $35,8 mm lo que corresponde al 4,3%, para la "Contribución al desarrollo del país" concentro el 1,1% con $9,3 mm y para la "Gestión de riesgos y desastres" $931 millones, representando el 0,1%.

En resumen, el presupuesto se orientó al mantenimiento de los equipos como aeronaves, buques y equipo terrestre en las diferentes fuerzas, de igual manera, se financió la adquisición de material de guerra, construcciones de estaciones de Policía, Comandos y batallones. En lo relacionado con el tema de bienestar de la fuerza Pública se efectúan inversiones en sanidad militar y vivienda fiscal.

4.4 Rezago del año 2017 que se ejecutó en 2018

El rezago constituido con cargo a las apropiaciones presupuestales del año 2017, ejecutado durante 2018 ascendió a $18,1 billones. De esta suma, se pagaron $17,3 billones, equivalentes al 95,5% del total. Respecto al rezago de funcionamiento, se ejecutaron $7,2 billones, o sea, el 98,3% del total por este concepto. En cuanto al servicio de la deuda[64], se pagó $15 mm, el 71,5% de su rezago y en inversión se ejecutó un total de $10 billones, el 93,7% del total del rezago, como se presenta en el **Cuadro V. 19.** El rezago no ejecutado, que corresponde a apropiaciones de 2017, que definitivamente se perdieron, fue de $807 mm.

Cuadro V. 19. Ejecución del rezago de 2017 que se ejecutó en 2018
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**	**7.376**	**7.247**	**129**	**98,3**
	Gastos de Personal	574	568	6	98,9
	Gastos Generales	1.390	1.355	35	97,5
	Transferencias	5.192	5.124	68	98,7
	Operación Comercial	220	201	19	91,4
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**21**	**15**	**6**	**71,5**
	Deuda Externa	6	0	6	5,6
	Intereses	6	0	6	5,6
	Deuda Interna	15	15	0	100,0
	Intereses	15	15	0	100,0
III.	**INVERSION**	**10.676**	**10.004**	**673**	**93,7**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**18.074**	**17.266**	**807**	**95,5**
V .	**TOTAL SIN DEUDA (I + III)**	**18.052**	**17.251**	**801**	**95,6**

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

[64] 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.

Anexo V. 1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2018

Pesos

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						**355.074.557.483,62**
Resolución	006	9-ene	Función Pública	Escuela Superior de Administración Pública - ESAP	Fortalecimiento de la función pública en las entidades nacionales y territoriales	10.000.000.000,00
Resolución	1107	11-ene	Superintendencia de Industria y Comercio	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ejercer las funciones de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones.	3.800.621.579,00
Resolución	0275F	31-ene	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría General del Estado Civil	Procesos electorales de las circunscripciones en el exterior para el año 2018.	4.000.000.000,00
Acuerdo	0001	9-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.	21.750.000.000,00
Acuerdo	001	16-feb	Servicio Geológico Colombiano	Ministerio de Minas y Energía	Realizar documentos técnicos que permitan orientar a la población minera frente a las operaciones de recuperación del mineral aurífero sin el uso del mercurio, en el marco de la Ley 1658 de 2013.	1.500.000.000,00
Acuerdo	002	16-feb	Servicio Geológico Colombiano	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Actualización del estudio de zonificación de amenaza por movimientos en masa en el municipio de Villavicencio - Meta	540.896.723,00
Acuerdo	003	16-feb	Servicio Geológico Colombiano	Instituto Naconal de Vías-INVIAS	Elaborar una guía metodológica para estudios de riesgo por movimientos en masa en la infraestructura vial nacional, a partir del análisis de los resultados de dos (2) tramos piloto: Popayán-Rio Mazamorras ruta 20 y Cano - Majorras ruta 25.	360.000.000,00
Acuerdo	02	1-mar	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Rio Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki w e	Ministerio del Interior-Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Centro de Integración Ciudadana-CIC, en el Cabildo Indígena de Pueblo Nuevo en el Municipio del Caldono, departamento del Cauca.	789.400.000,00
Resolución	0896	3-abr	Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Convenios interaministrativos con diferentes organismos del estado (3 entidades)	Obtener resultados efectivos, para optimizar la identificacion y caracterización de la población con discapacidad que se incluira en a recolección presencial del Censo Nacional de Pobración y Vivienda 2018.	1.580.000.000,00
Resolución	01631	6-abr	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).	2.157.916.180,00
Acuerdo	008	17-may	Instituto Naconal de Vías-INVIAS	Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	Realizar estudios y diseños de unas órdenes judiciales.	238.120.700,00
Acuerdo	009	17-may	Instituto Naconal de Vías-INVIAS	Agencia de Renovación del Territorio - ART	Proyecto de red de vías terciarias para la paz y el postconflicto en los municipos priorizados or la ART.	624.232.467,00
Resolución	3619	24-may	Ministerio de Defensa Nacional	Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH	Adquisición de un helicóptero aeromarítimo especializado que permitirá desarrollar operaciones orientadas a regular y dirigir las actividades de búsqueda y salvamento marítimo y fluvial y de servicio de atención a sucesos de contaminación.	29.746.470.000,00
Acuerdo	005	25-may	Fondo Rotatorio de la Policia	Policía Nacional y otras entidades	Adquisición de uniformes, desplazamientos funcionarios de entidades, entre otros.	32.715.054.783,62
Resolución	0674F	28-may	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría General del Estado Civil	Procesos electorales de las circunscripciones en el exterior para el año 2018.	526.365.404,00
Acuerdo	02	6-jun	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.	140.000.000.000,00
Resolución	0889F	30-jul	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registraduría General del Estado Civil	Consulta Popular Anticorrupción que se llevará a cabo en las circunscripciones electorales en el exterior.	1.800.000.000,00
Acuerdo	002	30-jul	Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo	Fortalecer la promoción y el acceso de las personas sordas a los servicios de gestión y colocación, ofertados por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y la Red de prestadores del servicio público de empleo.	70.000.000,00
Acuerdo	007	18-sep	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.	85.000.000.000,00
Resolución	1302F	8-nov	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	210.000.000,00
Acuerdo	006	18-dic	Unidad Nacional de Protección	Convenios interaministrativos con diferentes organismos del estado (12 entidades)	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	6.705.479.647,00
Acuerdo	008	28-dic	Unidad Nacional de Protección	Congreso de la República-Senado	Salvaguarda de los dignatarios de las entidades suscriptoras.	10.960.000.000,00

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

VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE

En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público 1068 de 2015, Artículo 2.8.1.4.1., 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 2019, con corte al 30 de junio del mismo año[65].

Decreto 1068 de 2015: 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.
(…)

1. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL 2019

Al primer semestre de 2019, el presupuesto de rentas y recursos de capital del Presupuesto General de la Nación-PGN ascendió a $259,2 billones, de los cuales el 94,1% ($243,9 billones) corresponde al Gobierno Nacional Central-GNC y el resto, 5,9% ($15,4 billones), a los Establecimientos Públicos Nacionales-EPN.

El aforo contiene los recursos previstos en la Ley 1940 de 2018 por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019, así como los que se fijan en la Ley 1943 de 2018 por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones[66]. Sin embargo, esta cifra supone que la Ley de Financiamiento recaudaría recursos por $14 billones, las cifras a hoy nos permiten establecer que dicho recaudo efectivo no se alcanzará, por lo cual el Gobierno Nacional en el transcurso de la vigencia deberá efectuar una reducción al PGN.

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 junio de 2019 ascendió a $133,2 billones, equivalente al 51,4% del aforo, 12,8% del PIB. Esta ejecución incluye el recaudo de ingresos corrientes por $81,4 billones, recursos de capital por $39,4 billones, fondos especiales por $4,4 billones, rentas parafiscales por $927 mil millones-mm, y recursos de los establecimientos públicos por $7,1 billones **(Cuadro VI. 1).**

[65] Una versión más detallada de este documento se puede consultar en http://www.minhacienda.gov.co, pestaña de presupuesto.
[66] El inciso 2º al artículo 119 de la Ley 1943 de 2018 establece que "Con los anteriores recursos el presupuesto de rentas y recursos de capital … se fija en la suma de … $258.997.305.209.927

Cuadro VI. 1. Presupuesto General de la Nación - Ejecución rentas y recursos de capital 2019
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2018	2019	19/18	2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Ingresos Corrientes	149.775	81.350	49,9	54,3	21,4	6,8	7,8
Recursos de Capital	80.936	39.391	50,8	48,7	6,8	3,8	3,8
Fondos Especiales	11.076	4.437	39,2	40,1	(47,7)	0,9	0,4
Rentas Parafiscales	2.085	927	50,6	44,5	6,4	0,1	0,1
Total Presupuesto Nación	**243.871**	**126.104**	**49,6**	**51,7**	**11,4**	**11,6**	**12,1**
Establecimientos Públicos	**15.362**	**7.076**	**62,3**	**46,1**	**(13,7)**	**0,8**	**0,7**
TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION	**259.234**	**133.181**	**50,4**	**51,4**	**9,7**	**12,4**	**12,8**

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

El recaudo acumulado a junio de 2019 de los ingresos corrientes alcanzó el 54,3% del aforo, 7,8% del PIB, 1% del PIB por encima al observado en el mismo período del año anterior; los recaudos de los recursos de capital alcanzaron el 48,7% del aforo, 3,8% del PIB; los Fondos Especiales registran un recaudo del 40,1% del aforo, 0,4% del PIB y las Rentas Parafiscales el 44,5 del aforo, 0,1% del PIB.

La ejecución de las rentas y recursos de capital del PGN a junio de 2019 muestra un incremento nominal de 9,7% respecto al mismo período del año anterior y como porcentaje de PIB respecto a 2018 aumenta su participación porcentual en 0,4%, para ubicarse en 12,8%, donde el recaudo de los Establecimientos Públicos Nacionales participa en 0,7% del PIB, y los recursos de la Nación lo hacen con 12,1%. 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 21,4%, mientras que la situación con los recursos de capital, muestra una participación en términos de PIB en 3,8% e incrementa nominalmente en 6,8%, los fondos especiales se reducen nominalmente en 47,7%, aportando 0,4% del PIB, inferior al año anterior; y las rentas parafiscales incrementan nominalmente en 6,4%, participando como porcentaje del PIB en 0,1%.

Los Establecimientos Públicos Nacionales, registran un recaudo del 46,1% del aforo vigente, cuyo monto alcanzó $7,1 billones, con una participación en términos de PIB de 0,7%, al cierre de junio.

1.1. Ingresos Corrientes

De un aforo vigente por $149,8 billones, a junio de 2019 se recaudaron $81,4 billones, con una variación nominal respecto a 2018 de 16,2%, representando 7,8% del PIB superior en 0,7% al observado en 2018. El comportamiento del recaudo de los ingresos corrientes es explicado principalmente por los ingresos tributarios que representan 98,8% del total de ingresos recaudados, $80,4 billones. Los ingresos no tributarios, por su parte, representan solo 1,2% del total, $977 mm del recaudo observado.

La reforma tributaria, 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 busca eliminar pasivos inexistentes o incluir activos omitidos en

declaraciones anteriores; impuesto al patrimonio, con tarifas de 0,75% para patrimonios líquidos entre $3.000 millones y $5.000 millones y 1,50% para patrimonios mayores a $5.000 millones, que compensan las medidas como las 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.

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 0,6%. En particular los relacionados con la renta que incrementa la participación en cerca de un 0,4%, pp-puntos porcentuales, fundamentalmente por el comportamiento del recaudo por retención en la fuente a título de renta[67]. El impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un incremento nominal del recaudo de 6,1%, respecto a lo observado en el año anterior para el mismo período, recordando que por efecto de la reforma tributaria, Ley 1819 de 2016, desligó el IVA que estaba fusionado con el impuesto sobre el 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 1,1%, su porcentaje de ejecución mejora situándose en 48% frente al 42,6% de 2018 y aporta por tanto cerca del 14,1% del recaudo observado a junio, en los ingresos tributarios. Comportamiento favorable en las importaciones, valor CIF, que al cierre de junio de 2019, tienen una variación nominal positiva, 5,5%68, de igual forma, favorecida por una revaluación de cerca del 1,4%, de acuerdo con la serie histórica registra por el Banco de la República.

La economía colombiana ha mostrado una recuperación, luego de la desaceleración del 2015 al 2017, que pasó de 3% a 2,1% y 1,4%, respectivamente. Creció un 2,6% para el 2018. Para 2019 se estima un crecimiento año completo de 3,6% del PIB. Para el primer trimestre del 2019 se observó un crecimiento del PIB de 2,8%

El recaudo tributario a junio de 2019, refleja la recuperación de la actividad económica, en particular la industria manufacturera, dentro de las ramas por actividad económica que experimenta una variación de la producción real al cierre de mayo de 2%, frente a 2,7%69 del año anterior, donde lideraba el crecimiento la refinación de petróleo el cual contribuía con 0,7% al total70. En la producción se observa un incremento a mayo de 2019 de la producción real fabril que se sitúa en 2%. El indicador muestra el mantenimiento positivo de la actividad industrial que afecta fiscalmente el recaudo del Gobierno nacional; veintiséis (26) actividades muestran comportamiento positivo, liderando la actividad de elaboración de bebidas con una contribución de 0,6%, el resto de actividades aporta el 2,6%. Entre ellas aparecen; fabricación de otros productos químicos; fabricación de papel, cartón, y sus productos; fabricación de productos de plástico; fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales; confección de prendas de vestir; fabricación de vehículos automotores y sus motores; elaboración de productos de panadería; Procesamiento y conservación de carne, pescado, crustáceos y moluscos; fabricación de carrocerías para vehículos automotores, remolques; fabricación de productos minerales no metálicos N.C.P. y fabricación de otros tipos de equipo de transporte, como los más importantes de resultado positivo; esas siete (7) actividades contribuyen positivamente al

[67] Al pasar de $22,9 billones en 2018 a $25,8 billones en 2019, con un crecimiento de 13%. Comunicado de prensa 90. En primer semestre de 2019. www.dian.gov.co
[68] Avance de Comercio Exterior No. 757 de julio 11 de 2019, Cuadro 1. www.dian.gov.co
[69] Boletín Técnico - Encuesta Mensual Manufacturera EMM. 12 de julio de 2018. www.dane.gov.co
[70] Tabla 4. Variación año corrido y contribución de la producción real según…. Boletín Técnico. EMM mayo 2018. www.dane.gov.co

desempeño de la actividad fabril aportando 2,1%, el resto, veinte (20) actividades contribuyen con 0,5%. Mientras que trece (13) actividades muestran resultado negativo en la producción manufacturera con un comportamiento negativo de -1,2%[71], donde se destacan actividades como: Elaboración de azúcar y panela con -0,3%; Fabricación de sustancias químicas básicas, y sus productos con -0,3%; coquización, refinación de petróleo, y mezcla de combustibles con -0,2%; Elaboración de otros productos alimenticios N.C.P. con -0,1%, como los más sobresalientes.

De otro lado, la producción a mayo 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 cinco (5) regiones que contribuyen con cerca del 1,7% del crecimiento son en su orden: Valle del Cauca con 0,4%; Antioquia con 0,3%; Bogotá, D.C. con 0,3%; Atlántico con 0,3% y Cundinamarca con 0,3%. El resto de regiones, cinco (5), aportan juntas 0,5%. Teniendo resultados negativos, -0,2%, la región de Bolívar, Córdoba, Tolima y Cauca.

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.

Otro sector económico que incide en el nivel de recaudo de los ingresos tributarios es el de las ventas del comercio al por menor, que registra un incremento de 5,3% a mayo de 2019, y sin vehículos mantienen dicho crecimiento de 5,3%, frente al mismo periodo del año anterior que, sin embargo, registró un incremento de 5,5% y 4,6%, 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 26,4% 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 1,6%; equipo de informática y telecomunicaciones para uso personal o doméstico con 0,9%; vehículos automotores y motocicletas con 0,7%; otras mercancías para uso personal o doméstico, no especificadas anteriormente con 0,3%; electrodomésticos, muebles para el hogar con 0,3%; productos para el aseo del hogar con 0,3% y y bebidas alcohólicas, cigarros, cigarrillos y productos del tabaco con 0,3%. Esos siete (7) grupos de mercancías, de dieciséis (16), contribuyen con 4,3 pp reales al crecimiento de las ventas al cierre de junio 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%[72], 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 7,3% respecto a 2018, mejorando su participación en el PIB, 2,0%, en línea con el impulso observado de la actividad comercial.

[71] Ibidem. Tabla 3. Variación año corrido (%) y contribución de la producción, ventas,… www.dane.gov.co

[72] Tomado de la Tabla 1.1. Variación porcentual de las ventas minoristas según grupos de mercancías - Total nacional[p]. Boletín técnico de la Encuesta Mensual de Comercio al por Menor y Vehículos - EMCM. 15 de mayo de 2019. www.dane.gov.co

Al cierre de junio de 2019, los impuestos directos recaudaron el 60,5% de lo aforado, con una variación nominal respecto a igual período de 2018 de 19,6% y pasó del 3,5% al 4% del PIB. Entre tanto, los impuestos indirectos internos, crecen en porcentaje de ejecución respecto al aforo a 49%, y crece su participación en términos de PIB a 2,7%. Los principales impuestos internos, tales como, impuesto sobre la renta, timbre nacional, impuesto al consumo e IVA, alcanzaron un recaudo de $63,7 billones, 79,3% del total del recaudo tributario.

En el caso del Impuesto sobre la Renta y Complementarios se presenta una variación nominal del 60,5%, elevando su participación en el PIB de 3,5% a 4%. El impuesto a la Riqueza y los recursos de la Sobretasa CREE, si bien no cuentan con aforo han generado un recaudo que alcanza $58,5 mm, por extemporaneidad de pago de los contribuyentes, y se registran dentro de los impuestos directos. El impuesto de timbre nacional, que igualmente se encuentra dentro de impuesto sobre la renta y complementarios, mostró un recaudo de $41,7 mm, 45% del aforo73. En el **Cuadro VI. 2.** se presenta la composición del recaudo por concepto y nivel rentístico.

Cuadro VI. 2. Presupuesto de la Nación - Ingresos corrientes: aforo y recaudo 2019
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2018	2019	19/18	2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
I.- Ingresos Tributarios	**148.465**	**80.373**	**50,0**	**54,1**	**15,5**	**7,1**	**7,7**
Impuestos Directos	68.376	41.359	56,1	60,5	19,6	3,5	4,0
Renta y Complementarios *	68.376	41.359	56,1	60,5	19,6	3,5	4,0
Impuestos Indirectos internos	56.478	27.688	46,1	49,0	8,8	2,6	2,7
IVA	42.627	21.219	46,6	49,8	7,3	2,0	2,0
Ipoconsumo	3.973	1.165	39,9	29,3	14,9	0,1	0,1
GMF	7.542	4.044	44,4	53,6	13,9	0,4	0,4
Gasolina y ACPM	1.566	792	65,9	50,6	6,1	0,1	0,1
Impuesto al Carbono	306	209	21,1	68,2	53,9	0,0	0,0
Resto	465	260	48,3	55,9	17,0	0,0	0,0
Impuestos Indirectos externos	23.611	11.327	42,6	48,0	18,8	1,0	1,1
II- Ingresos No Tributarios	**1.309**	**977**	**60,0**	**74,6**	**119,9**	**0,0**	**0,1**
Otras Tasas, Multas y Otras Contribuciones	1.309	977	60,0	74,6	119,9	0,0	0,1
III- TOTAL (I +II)	**149.775**	**81.350**	**50,0**	**54,3**	**16,2**	**7,2**	**7,8**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal
*. Incorpora el Impuesto de Timbre Nacional

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 $3.973 mm[74], al cierre de junio 2019 registra una

[73] Tomado de reporte de ingresos de SIIF Nación del 16 de julio de 2019.
[74] La 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.

ejecución de 29,3%, no cumpliendo de la expectativa de programación de recaudo en más de $600 mm75, aunque mantiene su participación en términos de PIB de 0,1%, respecto al mismo período del año anterior, variando nominalmente 14,9%.

Los ingresos obtenidos por el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF ascendieron a $4 billones, 53,6% del aforo programado y 0,4% del PIB, con una dinámica similar a la vigencia anterior, por lo que su variación nominal fue de 13,9%. El recaudo del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM registra un comportamiento importante al cierre de junio de 2019 con un recaudo de $792 mm, 50,6% del aforo76, alcanzando 0,1% del PIB y una variación nominal de 6,1%. 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 68,2% del aforo, sin impactar de manera importante en términos de PIB, con una ejecución de $209 mm.

Los impuestos sobre las importaciones, (actividad externa), IVA externo y Aduanas y recargo (arancel), mejoran su participación como porcentaje del PIB, 0,1 pp respecto al alcanzado en el 2018, con ejecución de 48% sobre el aforo, con una variación de 18,8% nominal respecto al observado en la vigencia 2018. Durante lo corrido del año se experimentó una revaluación de 3,8% y la variación del monto de las importaciones CIF77 de 5,5% en valor y 5%78 en peso (kgs) en 2019, respecto al mismo período de 2018, manteniendo la relación de precios implícitos79 en alrededor de US$1,36% en el 2019.

El resto de impuestos obtienen en conjunto un recaudo del 55,9% 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 junio presentan una ejecución de $977 mm, 74,6% 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.

1.2. Recursos de Capital

El aforo vigente por recursos de capital asciende a $80,9 billones, que incorpora el endeudamiento interno y externo y otros recursos de capital[80]. A junio de 2019, estos recursos registraron un recaudo del 48,7%

[75] Memorando Recaudo Tributario Enero-Junio de 2019, DGCPTN. 12 de julio de 2019.
[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.
[77] Cost, 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.
[78] Avance de Comercio Exterior No. 757 de julio 11 de 2019. Tomado de www.dian.gov.co. Estadística de Comercio Exterior.
[79] Valor en US$ de las importaciones sobre el volumen medido en kilogramos
[80] 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.

respecto al monto aforado, equivalente a $39,4 billones. Con variación nominal de 13,4%, en relación a 2018. Los recursos del crédito, interno y externo, el 74,7% del total del aforo corresponden a $60,4 billones, mientras que los otros recursos de capital constituyen el 25,3% restante, $20,5 billones.

Cuadro VI. 3. Presupuesto de la Nación – Recursos de Capital: aforo y recaudo 2019
Miles de millones de pesos

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
			2018	2019	19/18	2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Recursos de Crédito Interno	43.940	22.268	62,8	50,7	(9,0)	2,5	2,1
Recursos de Crédito Externo	16.506	6.428	36,7	38,9	49,6	0,4	0,6
Otros Recursos de Capital	20.489	10.695	34,0	52,2	79,4	0,6	1,0
TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	**80.936**	**39.391**	**50,9**	**48,7**	**13,4**	**3,6**	**3,8**

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 $28,7 billones a junio de 2019, 47,5% del Aforo. Las colocaciones de crédito interno alcanzaron $22,3 billones, 50,7% del total del aforo y 56,5% del recaudo total, porcentaje que refleja la dinámica que ha mantenido la colocación de Tes mediante subasta y las colocaciones entre las entidades públicas. En cuanto al primero, se resalta la aceptación que ha tenido en los inversionistas extranjeros en la confianza de 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 $3 billones por mes, al igual que los TES convenidos con las entidades públicas cumplen satisfactoriamente la meta programada de los $3,6 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 de la lenta reactivación de la economía mundial que repercute en el mercado de capital externo se ha podido acceder a la consecución de recursos frescos para atender los grandes proyectos de infraestructura en que el país ha estado abocado en los años recientes, por lo que a junio de 2019 se obtuvo recursos del orden de $6,4 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 que tiene el 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 34%, $6 billones en 2018 a 52,2%, $10,7 billones, una variación nominal de 79,4% en 2019. La buena ejecución del resto de recursos de capital recae en la recuperación de cartera con una ejecución del 128,3% del aforo, aún corrido seis (6) meses de la vigencia, luego siguen los excedentes financieros que registran un monto importante, al alcanzar el 97,8% del aforo, y

registran recaudos por $8,5 billones, discriminado por las entidades que aportan como se muestra en el **Cuadro VI. 4.**

Cuadro VI. 4. Presupuesto de la Nación - Excedentes Financieros 2019
Miles de millones de pesos

Entidad	Valor	Participación porcentual
Ecopetrol	5.458	64,1
Banco de la República	2.015	23,7
ANH	298	3,5
BanAgrario	246	2,9
Aeronáutica	144	1,7
Fondo Rotatorio Policia	130	1,5
Otros	217	2,6
TOTAL EXCEDENTES	**8.508**	**100,0**

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

La Recuperación de cartera registró recaudos por $301,1 mm, 128,3% del aforo, dentro de los cuales se encuentran los pagos hechos por Urrá por $120 mm, el Metro de Medellín por $77,4 mm y Emcali con 23,3%, los cuales suman el 95% del recaudo total.

1.3. Rentas Parafiscales

Corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM), que a junio de 2019 recaudó $912,6 mm, 43,8% del aforo vigente y a la Contribución de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), muestra una ejecución de $14,6 mm, 54,2% del aforo. Para un total de ejecución de Renta Parafiscal de $927,3 mm y una variación nominal de 6,4%, respecto al mismo período del año anterior.

1.4. Fondos Especiales

En la ejecución de los Fondos Especiales, **Cuadro VI. 5,** se observa un nivel de recaudo de 40,1%, correspondiente a $4,4 billones, respecto al aforo vigente de 2019. Mostrando una participación en términos del PIB de 0,4%, a pesar que su variación nominal muestra una reducción de -0,1% respecto a lo observado en el mismo período del año anterior, perdiendo impulso en el recaudo fondo sector justicia, fondo solidaridad pensional y los fondos internos de defensa.

Cuadro VI. 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	Porcentaje del PIB	
			2018	2019	19/18	2018	2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Fondo de recursos SOAT y FONSAT	1.647	957	54,3	58,1	13,5	0,1	0,1
Fondo de Solidaridad Pensional	1.290	628	67,8	48,6	(25,1)	0,1	0,1
Fondo de Salud de las Fuerzas Militares	1.029	437	50,8	42,5	0,7	0,0	0,0
Fondo de Salud de la Policía	903	477	51,6	52,8	10,7	0,0	0,0
Fondo prensiones Telecom y Teleasociadas	823	419	50,4	51,0	4,2	0,0	0,0
Fondo Financiación del Sector Justicia	682	77	34,5	11,3	(64,3)	0,0	0,0
Fondos Internos del Ministerio de Defensa	449	140	53,2	31,1	(31,4)	0,0	0,0
Fondo de Convivencia Ciudadana	315	127	38,2	40,4	7,7	0,0	0,0
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	307	136	47,3	44,3	(3,5)	0,0	0,0
Fondos Internos de la Policía	171	109	58,5	63,5	(2,7)	0,0	0,0
Resto de Fondos	3.459	929	20,5	26,9	28,6	0,1	0,1
TOTAL FONDOS ESPECIALES	**11.076**	**4.437**	**39,2**	**40,1**	**(0,6)**	**0,5**	**0,4**

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

Fondos que registran porcentajes de recaudo importantes, tales como: Fondo de Recursos SOAT y FONSAT, 58,1%; Fondo Internos de la Policía, 63,5%; Fondo de Salud de la Policía, 52,8%, entre los más destacados.

2. PRESUPUESTO DE GASTOS 2019

El PGN para 2019 mantuvo 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 guío 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 deberá gestionarse con la mayor responsabilidad y prudencia en línea con la decisión de garantizar la sostenibilidad fiscal del país. El monto aprobado fue de $259 billones, $243,8 billones financiados con recursos de la Nación y $15,2 billones con recursos propios[81].

La distribución del presupuesto aprobado por objeto del gasto, se presenta en el **Cuadro VI. 6.**

[81] Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018 y Decreto de Liquidación 2467 del 28 de diciembre de 2018.

Cuadro VI. 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

2.1. Modificaciones Presupuestales

Hasta el primer semestre de la vigencia fiscal de 2019, se han efectuado modificaciones al PGN mediante convenios interadministrativos por $219,2 mm, donaciones por $17,2 mm y a través ajustes por 185,1 mm según decreto 1155 de 2019. Considerando estas modificaciones, la apropiación vigente a junio de 2019 ascendió a $259,2 billones, tal como se presenta en el **Cuadro VI. 7.**

Cuadro VI. 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 junio de 2019	219
DONACION	Decretos 326, 581 y 652	Marzo 4, abril 2 y 22 de 2019	17
AJUSTE	Decreto 1155	Junio 27 de 2019	185
APROPIACION VIGENTE			**259.234**

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

2.1.1. Adición por convenios interadministrativos

Las adiciones por $219 mm representan el 0,1% del total de la apropiación sin deuda, como se presenta en el **Cuadro VI. 8.** Estas operaciones presupuestales corresponden a convenios firmados por entidades como el Fondo Rotatorio de la Policía, la Función Pública, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la Superintendencia de Industria y Comercio, el

Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este tipo de operaciones presupuestales está autorizado en la Ley Anual de Presupuesto. Con ellas no se cambia el destino y aplicación de los recursos aprobados por el 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 VI. 8. Adiciones por Convenios Interadministrativos 2019
Miles de millones de pesos

	Concepto	Nación (1)	Propios (2)	Total (3)=(1+2)	Participación porcentual Total/Aprop (4)
I.	**FUNCIONAMIENTO**	**0,04**	**204**	**204**	**0,1**
	Transferencias	0,04	23	23	0,02
	Gastos de Comercialización y Producción	-	181	181	11,8
II.	**INVERSION**	**11**	**4**	**15**	**0,03**
III.	**TOTAL SIN DEUDA (I + II)**	**11**	**208**	**219**	**0,1**

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el anexo 1 se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones por convenios interadministrativos acumulados a junio de 2019.

2.1.2. 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 VI. 9.** se presenta el detalle a nivel de entidad y concepto de las adiciones realizadas por donaciones.

Cuadro VI. 9. Adiciones por Donaciones 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

2.1.3. Ajustes al Presupuesto General de la Nación

El artículo 111 de la Ley 1955 de 2019, establece en relación a 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 del 27 de junio del 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).

2.1.4. Presupuesto de gastos vigente

Teniendo en cuenta las modificaciones descritas anteriormente, el total del PGN vigente asciende a $259,2 billones, de los cuales $243,8 billones se financian con recursos de la Nación y $15,4 billones con recursos propios de establecimientos públicos, como se presenta en el **Cuadro VI. 10.**

Cuadro VI. 10. Presupuesto de gastos vigente 2019

Miles de millones de pesos

	Concepto	Presupuesto Incial			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**	**153.722**	**6.513**	**160.236**	**0**	**204**	**204**	**153.723**	**6.717**	**160.440**
	Gastos de Personal	29.294	1.862	31.155	-	-	-	29.294	1.862	31.155
	Adquisiciones de Bienes y Servicios	7.215	776	7.990	0	-	0	7.215	776	7.991
	Transferencias	116.188	2.495	118.683	0	23	23	116.188	2.518	118.706
	Gastos de Comercialización y Producción	71	1.279	1.350	-	181	181	71	1.460	1.531
	Adquisición de Activos Financieros	290	15	305	-	-	-	290	15	305
	Disminución de Pasivos	221	8	229	-	-	-	221	8	229
	Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	443	79	522	-	-	-	443	79	522
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**51.933**	**1**	**51.935**	**-**	**-**	**-**	**51.933**	**1**	**51.935**
	Deuda Pública Externa	18.721	-	18.721	-	-	-	18.721	-	18.721
	Deuda Pública Interna	33.213	1	33.214	-	-	-	33.213	1	33.214
III.	**INVERSION**	**38.162**	**8.665**	**46.827**	**28**	**4**	**32**	**38.190**	**8.669**	**46.859**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**243.818**	**15.180**	**258.997**	**28**	**208**	**236**	**243.846**	**15.388**	**259.234**
V.	**TOTAL SIN DEUDA (I + III)**	**191.884**	**15.178**	**207.062**	**28**	**208**	**236**	**191.912**	**15.387**	**207.299**

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

2.2. EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS 2019[82]

Hasta el primer semestre de 2019, el total de **compromisos** asumidos por las entidades que forman parte del PGN ascendió a $125,1 billones, correspondientes al 48,2% de la apropiación vigente para 2019. Las **obligaciones**, por su parte, sumaron $95,7 billones, correspondientes al 36,9% de la apropiación vigente y al 76,5% del monto comprometido para el mismo período. En lo que respecta a los **pagos**, éstos sumaron $93,3 billones, correspondientes al 36% de la apropiación vigente y al 97,5% de las obligaciones adquiridas, como se presenta en el **Cuadro VI. 11**[83].

[82] 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.

[83] 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 VI. 11. Ejecución vigencia fiscal 2019 – 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	**160.440**	**80.754**	**68.221**	**67.324**	**79.686**	**50,3**	**42,5**	**42,0**	**84,5**	**98,7**
Gastos de Personal	31.312	14.496	13.988	13.737	16.817	46,3	44,7	43,9	96,5	98,2
Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.217	6.564	3.072	2.967	2.653	71,2	33,3	32,2	46,8	96,6
Transferencias	117.306	58.228	50.209	49.713	59.078	49,6	42,8	42,4	86,2	99,0
Gastos de Comercialización y Producción	1.513	924	414	371	589	61,1	27,4	24,5	44,8	89,6
Adquisición de Activos Financieros	322	297	293	293	26	92,1	91,0	91,0	98,8	100,0
Disminución de Pasivos	238	120	120	117	118	50,5	50,4	49,4	99,6	98,1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	532	126	125	125	406	23,7	23,6	23,5	99,6	99,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	**51.935**	**16.709**	**16.655**	**15.311**	**35.226**	**32,2**	**32,1**	**29,5**	**99,7**	**91,9**
Servicio de la Deuda Pública Externa	**18.721**	**7.744**	**7.698**	**7.622**	**10.976**	**41,4**	**41,1**	**40,7**	**99,4**	**99,0**
Principal	10.705	4.790	4.768	4.750	5.916	44,7	44,5	44,4	99,6	99,6
Intereses	7.863	2.905	2.884	2.828	4.958	36,9	36,7	36,0	99,3	98,0
Comisiones Y Otros Gastos	152	50	45	44	103	32,6	29,5	29,2	90,8	98,8
Servicio de la Deuda Pública Interna	**33.214**	**8.965**	**8.957**	**7.689**	**24.250**	**27,0**	**27,0**	**23,2**	**99,9**	**85,8**
Principal	11.384	352	349	349	11.031	3,1	3,1	3,1	98,9	100,0
Intereses	21.236	8.077	8.077	6.809	13.159	38,0	38,0	32,1	100,0	84,3
Comisiones Y Otros Gastos	101	63	59	59	39	61,8	58,3	58,3	94,4	100,0
Fondo de Contigencias	493	472	472	472	21	95,8	95,8	95,8	100,0	100,0
III. INVERSION	**46.859**	**27.607**	**10.798**	**10.627**	**19.252**	**58,9**	**23,0**	**22,7**	**39,1**	**98,4**
IV. TOTAL (I + II + III)	**259.234**	**125.070**	**95.675**	**93.262**	**134.163**	**48,2**	**36,9**	**36,0**	**76,5**	**97,5**
V . TOTAL SIN DEUDA(I + III)	**207.299**	**108.361**	**79.020**	**77.951**	**98.938**	**52,3**	**38,1**	**37,6**	**72,9**	**98,6**

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

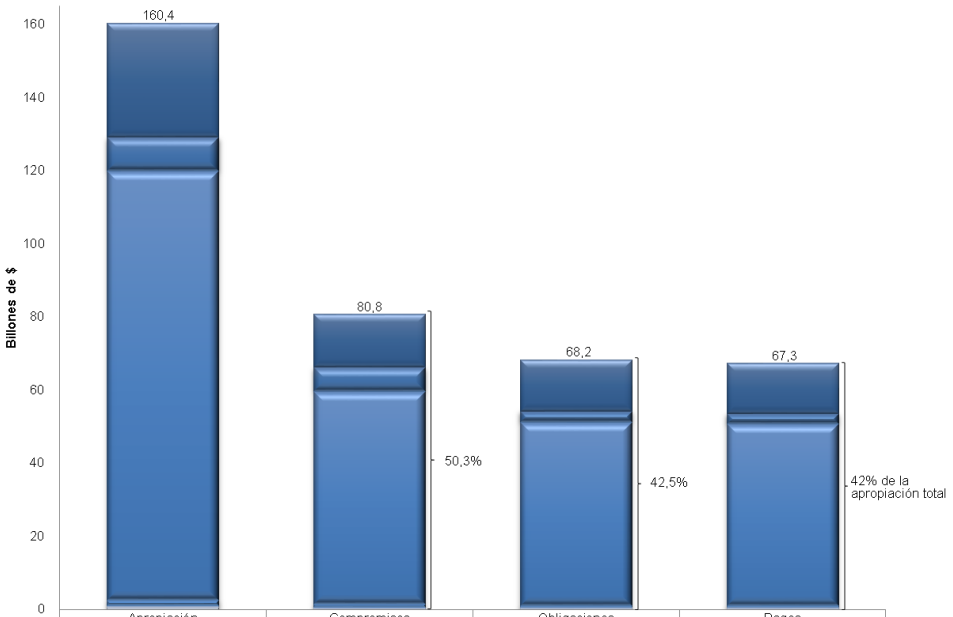
Los anteriores resultados, excluyendo el Servicio de la Deuda[84], señalan que al primer semestre se ha comprometido el 52,3% de los recursos de funcionamiento e inversión, esto es, $108,4 billones de unas apropiaciones totales sin Deuda de $207,3 billones; en el caso de las obligaciones estás equivalen a 38,1%, $79 billones y los pagos suman $78 billones que equivalen al 37,6%.

2.2.1. Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento

De una apropiación total de $160,4 billones para funcionamiento, acumulada a junio de 2019, se comprometió $80,8 billones, correspondiente al 50,3% del total de la apropiación para funcionamiento; se obligó $68,2 billones (el 42,5%) y se pagó $67,3 billones, el 42% de la apropiación. **(Gráfico VI. 1).**

[84] 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 VI. 1. Ejecución presupuestal de Funcionamiento – Primer semestre de 2019
Billones de pesos



	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Gastos de Personal	31,3	14,5	14,0	13,7
Adquisiciones de Bienes y Servicios	9,2	6,6	3,1	3,0
Transferencias	117,3	58,2	50,2	49,7
Gastos de Comercialización y Producción	1,5	0,9	0,4	0,4
Adquisición de Activos Financieros	0,3	0,3	0,3	0,3
Disminución de Pasivos	0,2	0,1	0,1	0,1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	0,5	0,1	0,1	0,1

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 $58,2 billones, representando el 72,1% del total de los compromisos para funcionamiento. Le siguen en orden descendente los gastos de personal por $14,5 billones o el 18%, adquisición de bienes y servicios por $6,6 billones o el 8,1%, los gastos de comercialización y producción por $924 mm o el 1,1%, los gastos por adquisición de activos financieros por ($297 mm), los gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora por ($126 mm), y la disminución de pasivos por ($120 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 $50,2 billones y corresponden al 73,6% del total de obligaciones por concepto de gastos de funcionamiento. Le siguen las obligaciones correspondientes a gastos de personal ($14 billones), adquisición de bienes y servicios ($3,1 billones), gastos de comercialización y producción ($414 mm), adquisición de activos financieros ($293 mm), gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora ($125 mm) y disminución de pasivos ($120 mm).

Igualmente, se realizaron pagos por $67,3 billones, correspondientes al 42% del total de la apropiación para funcionamiento y al 98,7% del total de las obligaciones adquiridas. Se destaca el pago por concepto de transferencias por $49,7 billones, correspondientes al 99% de la obligación por esta cuenta y al 31% de la apropiación total para funcionamiento.

En el **Cuadro VI. 12.** se presenta la concentración del presupuesto de funcionamiento por cuenta y principales sectores y/o concepto de gasto.

Cuadro VI. 12. Concentración Funcionamiento Presupuesto General de la Nación 2019
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)	**160.440**	**80.754**	**68.221**	**67.324**	**79.686**	**50,3**	**42,5**	**42,0**	**84,5**	**98,7**
1. Gastos de personal	**31.312**	**14.496**	**13.988**	**13.737**	**16.817**	**46,3**	**44,7**	**43,9**	**96,5**	**98,2**
Sector Defensa y Policía	15.215	7.565	7.244	7.059	7.650	49,7	47,6	46,4	95,7	97,4
Rama, Fiscalia y Org. Autónomos	8.926	3.999	3.989	3.960	4.927	44,8	44,7	44,4	99,7	99,3
Rama Ejecutiva	7.171	2.931	2.755	2.718	4.239	40,9	38,4	37,9	94,0	98,7
2. Adquisiciones de Bienes y Servicios	**9.217**	**6.564**	**3.072**	**2.967**	**2.653**	**71,2**	**33,3**	**32,2**	**46,8**	**96,6**
Sector Defensa y Policía	4.851	3.162	1.472	1.424	1.689	65,2	30,3	29,4	46,5	96,8
Rama, Fiscalia y Org. Autónomos	1.785	1.426	549	543	359	79,9	30,8	30,4	38,5	98,8
Rama Ejecutiva	2.580	1.976	1.050	1.000	605	76,6	40,7	38,8	53,2	95,2
3. Transferencias	**117.306**	**58.228**	**50.209**	**49.713**	**59.078**	**49,6**	**42,8**	**42,4**	**86,2**	**99,0**
Sistema General de Participaciones SGP	41.257	19.861	19.855	19.425	21.396	48,1	48,1	47,1	100,0	97,8
Pensiones	32.029	12.900	12.384	12.379	19.129	40,3	38,7	38,6	96,0	100,0
Aseguramiento en Salud	19.699	9.737	9.564	9.559	9.963	49,4	48,6	48,5	98,2	99,9
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	9.443	6.901	3.855	3.855	2.543	73,1	40,8	40,8	55,9	100,0
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	3.354	3.318	1.839	1.839	36	98,9	54,8	54,8	55,4	100,0
Sentencias y Conciliaciones	1.055	443	409	404	612	42,0	38,8	38,3	92,3	98,7
Recursos a transferir a la Nación	878	572	572	572	306	65,2	65,2	65,2	100,0	100,0
Resto de transferencias	9.591	4.495	1.730	1.680	5.096	46,9	18,0	17,5	38,5	97,1
4. Gastos de Comercialización y Producción	**1.513**	**924**	**414**	**371**	**589**	**61,1**	**27,4**	**24,5**	**44,8**	**89,6**
5. Adquisición de Activos Financieros	**322**	**297**	**293**	**293**	**26**	**92,1**	**91,0**	**91,0**	**98,8**	**100,0**
6. Disminución de Pasivos	**238**	**120**	**120**	**117**	**118**	**50,5**	**50,4**	**49,4**	**99,6**	**98,1**
7. Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	**532**	**126**	**125**	**125**	**406**	**23,7**	**23,6**	**23,5**	**99,6**	**99,7**

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 646 mil funcionarios, mesadas pensionales de aproximadamente dos millones ciento treinta 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 y otras definidas por la ley.

2.2.2. Ejecución presupuestal del servicio de la deuda pública

Al primer semestre de 2019 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.

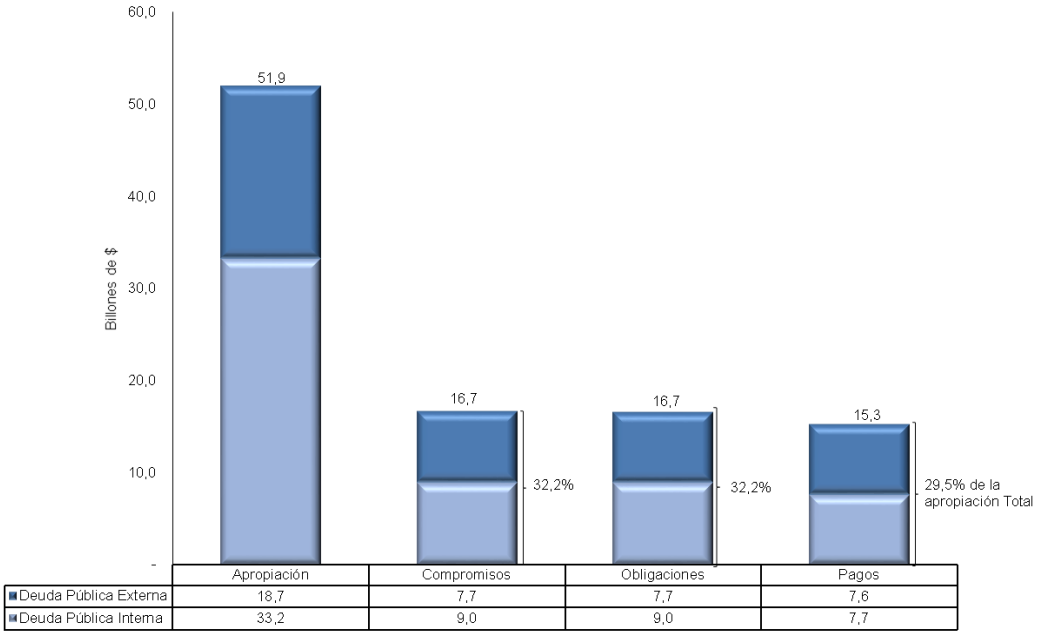
Al primer semestre de 2019, de una apropiación total de $51,9 billones, se comprometieron y obligaron $16,7 billones equivalentes al 32,2% y 32,1%, respectivamente por concepto de servicio de deuda. En lo que respecta a los pagos ascendieron a $15,3 billones que correspondieron al 91,9% del total de obligaciones adquiridas, y al 29,5% respecto al total de la apropiación por este concepto (Gráfico 2).

Al culminar el primer semestre del año, de los $51,3 billones apropiados al Servicio de la Deuda Pública del Gobierno Central para la vigencia 2019, se han comprometido $16,2 billones, dentro de los cuales se han pagado $14,8 billones. Como es de observarse, los compromisos están en el 31,6%, siendo su mayor

componente los Títulos de Deuda con $13,5 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.

En concordancia con lo anterior, es de indicar que, del total de los pagos realizados al 30 de junio de 2019, $9,6 billones corresponden al cumplimiento de intereses, esto es que por cada peso ($1) cancelado $0,65 corresponden al pago de intereses. Del resto de pagos, $0,34 corresponde a principal y $0,1 a comisiones y otros gastos.

Gráfico VI. 2. Ejecución presupuestal de servicio de la deuda – Primer semestre de 2019
Billones de pesos



	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Deuda Pública Externa	18,7	7,7	7,7	7,6
Deuda Pública Interna	33,2	9,0	9,0	7,7

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

En el **Gráfico VI. 2**. se diferencia el servicio de la deuda pública externa e interna. De una apropiación para servicio de la deuda pública externa por $18,7 billones, hasta el primer semestre se han comprometido y obligado $7,7 billones el 41,4% y 41,1% respectivamente y se pagaron $7,6 billones el 40,7% del total de la apropiación por esta cuenta. En lo que respecta a la deuda interna, de una apropiación de $33,2 billones, se comprometieron y obligaron $9 billones, correspondientes al 27% y se pagaron $7,7 billones, el 23,2% de la apropiación.

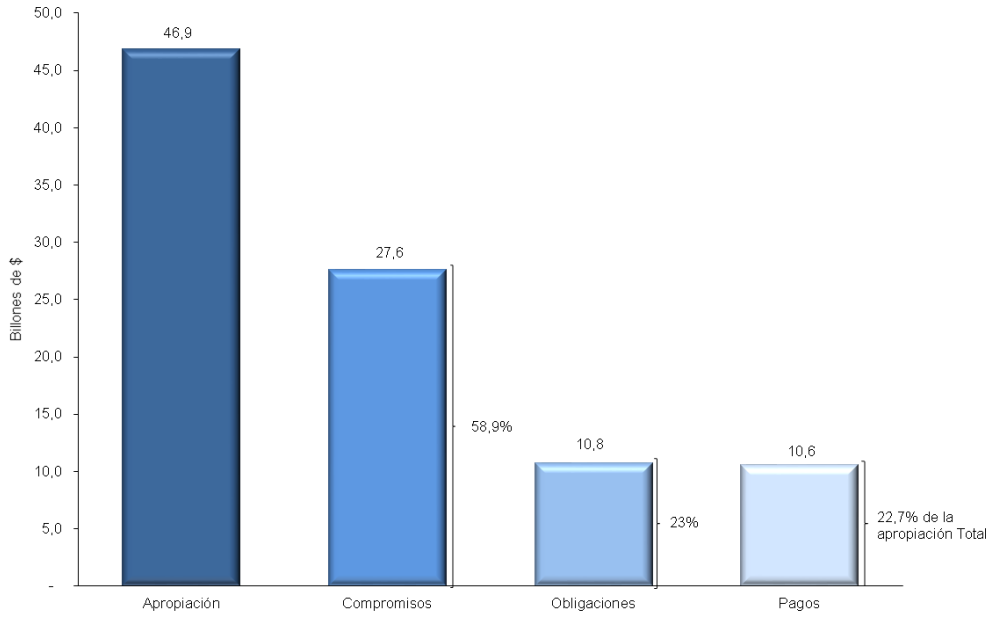
2.2.3. Ejecución presupuestal de la inversión

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 (www.pte.gov.co), el cual puede ser consultado por todos los ciudadanos.

De una apropiación vigente para inversión de $46,9 billones, al primer semestre de 2019, se comprometieron $27,6 billones, es decir 58,9% de la apropiación vigente para este rubro. En cuanto a las obligaciones, éstas sumaron $10,8 billones, el 23% de la apropiación total y el 39,1% de los compromisos adquiridos. Así mismo, el total de pagos ascendió a $10,6 billones, correspondientes al 22,7% de la apropiación total y el 98,4 % del total de la obligación adquirida **(Gráfico VI. 3).**

Gráfico VI. 3. Ejecución presupuestal de la inversión – Primer semestre de 2019
Billones de pesos



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

En el **Cuadro VI. 13.** se presenta la ejecución de los principales programas realizada durante el primer semestre a nivel de sector

Cuadro VI. 13. Ejecución inversión Principales Programas – Primer Semestre 2019

Miles de millones de pesos

Sector - Programas	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)
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	**10.262**	**7.150**	**3.486**	**3.483**	**3.111**	**69,7**	**34,0**
Apoyo a la Niñez y la Familia	5.419	4.336	2.365	2.365	1.084	80,0	43,7
Programas dirigidos a poblacion pobre, vulnerable, desplazada, victima	3.177	1.349	949	948	1.829	42,5	29,9
Obras para la prosperidad	952	947	17	16	6	99,4	1,7
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Inclusión Social y Reconciliación	493	335	116	116	158	67,9	23,6
Red de Seguridad Alimentaria	157	142	33	33	15	90,3	21,1
Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	62	43	5	4	20	68,4	8,3
TRANSPORTE	**7.087**	**4.984**	**704**	**654**	**2.103**	**70,3**	**9,9**
Aporte estatal proyectos APP 4 Generación	1.914	1.911	2	2	3	99,8	0,1
Mejoramiento y mantenimiento vías para la Conectividad Regional	961	910	215	201	51	94,7	22,3
Construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura aeronáutica y aeroportuaria	626	244	40	35	382	39,0	6,4
Construcción, Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	609	303	42	35	306	49,7	7,0
Vías para la Equidad	529	308	84	83	221	58,2	16,0
Construcción túnel del segundo centenario (Túnel de la Línea)	440	388	35	17	52	88,3	8,0
Vías terciarias	418	4	2	2	414	1,0	0,6
Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector transporte	410	171	136	135	240	41,6	33,0
Mejoramiento y mantenimiento red vial no concesionada	369	294	12	10	75	79,6	3,2
Construcción, mejoramiento y mantenimiento fluvial, férreo y marítimo	227	90	45	45	137	39,6	19,9
Aporte estatal concesión Ruta del Sol (I,II y III)	227	186	-	-	41	81,8	-
Seguridad aeronaútica y aeroportuaria	213	85	18	17	128	39,8	8,3
Seguridad y señalización vial	130	78	69	69	52	60,1	53,0
Aporte estatal concesiones no app	14	13	4	4	1	92,6	28,4
TRABAJO	**5.179**	**3.371**	**1.688**	**1.678**	**1.808**	**65,1**	**32,6**
Fomento y fortalecimiento del empleo	3.071	1.727	864	857	1.344	56,2	28,2
Protección Social	1.715	1.441	740	740	275	84,0	43,2
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Trabajo	180	116	50	49	64	64,5	28,0
Apoyo al emprendimiento laboral	114	10	4	4	104	8,9	3,8
Formación para el trabajo	72	60	26	26	12	83,5	35,8
Promoción y fortalecimiento del sistema solidario y las politicas laborales	27	18	2	2	9	65,7	8,8
EDUCACIÓN	**4.217**	**2.358**	**1.629**	**1.627**	**1.858**	**55,9**	**38,6**
Calidad Educacion Superior	2.192	903	891	890	1.289	41,2	40,6
Alimentacion Escolar	1.075	955	558	558	121	88,8	51,9
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Educación	473	224	8	8	248	47,5	1,8
Calidad Educacion Preescolar, Basica y Media	359	177	82	81	182	49,3	22,7
Financiamiento Universidades Públicas	87	87	87	87	-	100,0	100,0
Infraestructura educativa	17	2	1	1	14	15,0	7,2
Mejoramiento y Modernizacion de La Educacion	13	9	2	2	4	69,4	17,0
MINAS Y ENERGÍA	**4.038**	**1.349**	**1.188**	**1.188**	**2.689**	**33,4**	**29,4**
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Minas y Energía	2.432	1.013	974	974	1.419	41,6	40,1
Asistencia Técnica, Asesoria y Subsidios para el Acceso al Servicio Público de Gas	707	199	184	184	508	28,1	26,0
Consolidación productiva del sector hidrocarburos	318	70	12	12	248	22,1	3,8
FAER, FAZNI, FENOGE, FOES, PRONE	256	21	1	1	234	8,3	0,3
Ampliación del conocimiento geológico y competitividad minera	183	40	16	16	144	21,7	8,9
Programas, Proyectos y Subsidios dirigidos a Soluciones energéticas alternativas y ZNI	142	6	1	1	136	4,2	0,7
HACIENDA	**3.898**	**1.983**	**128**	**127**	**1.915**	**50,9**	**3,3**
Apoyo a proyectos de inversion a nivel nacional	1.734	10	4	4	1.724	0,6	0,2
Construccion y Reconstruccion de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal	1.290	1.290	-	-	-	100,0	-
Sistemas de Transporte Masivo	332	332	18	18	-	100,0	5,3
Cobertura Tasa de Interés Vivienda	212	212	58	58	-	100,0	27,3
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	201	67	26	25	134	33,2	12,8
Desarrollo y gestión economico-fiscal	72	33	10	10	38	46,7	14,2
Fortalecimiento del recaudo y tributación	51	36	12	12	15	69,9	23,3
Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	6	3	0	0	3	53,5	7,7
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	**2.151**	**1.709**	**168**	**168**	**442**	**79,5**	**7,8**
Subsidio Familiar de Vivienda	1.211	1.070	1	1	141	88,3	0,1
FRECH	451	451	154	154	-	100,0	34,1
Agua potable y saneamiento básico	403	170	5	5	233	42,2	1,4
Ordenamiento territorial, desarrollo y vivienda urbana	56	11	4	4	45	19,9	7,4
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	30	7	3	3	22	24,5	11,3
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	**1.845**	**704**	**230**	**228**	**1.141**	**38,2**	**12,5**
Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	299	80	31	31	220	26,6	10,4
Renovación territorial para el desarrollo integral de las zonas rurales afectadas por el conflicto armado	261	158	66	65	102	60,7	25,4
Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	253	154	36	36	98	61,1	14,1
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario	245	54	18	18	191	22,0	7,2
Subsidio de Vivienda Rural	228	3	1	1	225	1,5	0,4
Inclusión productiva a productores rurales	219	88	23	23	131	40,1	10,7
Control y prevención agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	213	94	38	38	118	44,4	18,0
Infraestructura productiva y comercialización	98	53	15	15	44	54,6	14,9
Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	30	19	2	2	11	63,5	7,8
DEFENSA Y POLICÍA	**1.389**	**471**	**158**	**76**	**917**	**33,9**	**11,4**
Capacidades de las Fuerzas Militares en seguridad pública y defensa en el territorio nacional	765	194	15	15	571	25,4	1,9
Capacidades de la Policía Nacional en seguridad pública, prevención, convivencia y seguridad ciudadana	194	39	6	6	155	20,3	3,1
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Defensa y Seguridad	168	116	48	48	52	69,0	28,7
Desarrollo marítimo, fluvial y costero desde el sector defensa	113	87	83	1	26	77,0	73,1
Generación de bienestar para la Fuerza Pública y sus familias	82	9	1	1	73	11,0	1,8
Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) Competitivo	44	12	4	4	32	27,9	10,2
Programas de Bienestar (Salud, Recreacion y Vivienda Fiscal)	19	13	1	1	6	70,6	3,8
Gestión del riesgo de desastres desde el sector defensa y seguridad	3	-	-	-	3	-	-

Cuadro VI. 13. (Continuación) Ejecución inversión Principales Programas – Primer semestre 2019
Miles de millones de pesos

Sector - Programas	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)
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	**1.188**	**719**	**389**	**381**	**470**	**60,5**	**32,7**
Facilitar el acceso y uso de las TIC´s en el territorio nacional	583	290	133	132	293	49,8	22,8
Desarrollo y fortalecimiento de Contenidos y TV pública	435	322	231	225	113	74,1	53,1
Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones	85	45	17	16	40	52,8	19,6
Fomento y apoyo al desarrollo de las TIC's	50	36	8	8	14	71,2	16,0
Mejoramiento y Modernizacion de La Educacion	36	26	1	1	10	72,0	2,2
SUBTOTAL	**41.252**	**24.799**	**9.768**	**9.611**	**16.454**	**60,1**	**23,7**
RESTO DE SECTORES	**5.607**	**2.809**	**1.030**	**1.016**	**2.798**	**50,1**	**18,4**
TOTAL	**46.859**	**27.607**	**10.798**	**10.627**	**19.252**	**58,9**	**23,0**

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 34%, no obstante el nivel de compromisos es del 70% 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 2.3 millones de familias y jóvenes vulnerables del país mejorando con ello su calidad de vida. Finalmente, en este Sector durante 2019 se han indemnizado 27.736 personas y se han atendido 267.932 hogares por atención y asistencia humanitaria.

Sector Trabajo: Al conrte de este informe el sector reportó una ejecución de 33%, con compromisos del 65% 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 2019 ha atendido a 4 millones de aprendices entre formación titulada y complementaria, que representa el 57% de la meta establecida para la presente vigencia. Así mismo, a través del Fondo de Solidaridad Pensional se beneficiaran 1.546.657 adultos mayores en situación de pobreza a través del programa Colombia Mayor y 173 mil beneficiarios del Programa de Subsidio de Aporte en Pensión-PSAP.

Sector Educación: Se ha ejecutado el 55,9% de los recursos asignados con los cuales se financiaron programas que: i) brindaron subsidios y créditos educativos condonables a más de 500 mil a estudiantes de Educación Superior a través del ICETEX ($791 mm comprometidos), ii) con los recursos de estampilla y los aportes que se hacen a las Universidades Públicas ($176.8 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 ($955 mm comprometidos); iv) apoyaron la construcción, mejoramiento y dotación de aulas escolares ($205 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-, bilinguismo, Plan Nacional de Lectura –PNL- con el suministro de materiales pedagógicos y asistencia técnica, entre otros.

El sector Defensa y Policía de un prespuesto asignado de $1.389 millones ha ejecutado el 33,9% en el primer semestre del año. Estos recursos han financiado principalmente la contiuidad de la Etapa A dela Fase I del Proyecto Fortaleza, relacionado con la construcción de la nueva sede del Ministerio de Defensa Naacioanal. Adicionalmente, se han invertido recursos para iniciar la adquisición de un buque oceanográfico, el mantenimiento de aeronáutico para las aronames de la FAC y el Ejército, el sostenimiento de los medios naveles, el fortalecimienot de la infraestructura estratégica operacional de la Policía Nacional, mejoramiento de la moviliad estratégica y el desarrollo tecnologico y herramientas de comunicación. Adiiconalmente, se ha continuado con el mantenimiento recupertativo y estruactural de las viviendas fiscales y la ampliación de la capacidad de la infraestructura y dotación del Hospital Militar Central.

Sector Hacienda participa con el 8.3% del total de recursos de inversión, los cuales ascienden a $3.9 billones, destinados principalmente al apoyo a proyectos de inversión nacional ($1.8 billones), recursos que son distribuidos a otras entidades para su ejecución presupuestal, Construcción y Reconstrucción de Las Zonas Afectadas por La Ola Invernal ($1.3 billones), Sistemas de Transporte Masivo ($332 mm), y la cobertura Tasa de Interés Vivienda ($212 mm), entre otros.

Sector Agropecuario: Con una ejecución sectorial de 12,5% a junio de la actual vigencia, en las apropiaciones más importantes para este sector en 2019 se destacan las destinadas a los programas de derecho a la propiedad rural bajo mecanismos de intervención y restitución, con $225 mil millones destinados para dotación de tierras que garanticen los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional, beneficiando a 6.685 familias. Igualmente, se programaron $219 mil millones para fortalecer el desarrollo de la etapa administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras, dando trámite a 14.547 solicitudes. En los programas de garantía de medios de financiación y asistencia a las actividades agropecuarias, se destacan los $342 mil millones con los que se espera beneficiar a 800 mil productores bajo la nueva estructura de financiación para la gestión de riesgos agropecuarios, así como para el otorgamiento de 190.893 proyectos productivos con ICR y 121.872 con LEC. Se destacan dentro de los instrumentos para impulsar la productividad y la competitividad del campo, $233 mil millones para acompañar la implementación de los planes de desarrollo agropecuario y rural, beneficiando 29.139 hectáreas en pre inversión de adecuación, adecuación de distritos de tierra rehabilitados y modernizados, y construidos y ampliados, así como también $186 mil millones destinados para la vacunación de 700 mil animales y la expedición de 143 mil licencias de movilización de materia vegetal. Por último, en materia de vivienda rural se tienen $228 mil millones destinados para atender a 9200 beneficiarios de subsidios de vivienda.

Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible: Para 2019 en licenciamiento ambiental se tienen $84 mil millones destinados para atender al menos el 95% de las solicitudes de licencias, permisos y trámites ambientales; para lograr el 95% de visitas de seguimiento a proyectos con licencia ambiental; expedir 18.246 actos administrativos que resuelvan las solicitudes de evaluación de los permisos y trámites ambientales; y por último, expedir 457 actos administrativos del seguimiento realizado a los permisos otorgados. En materia de manejo de áreas protegidas se tienen $65 mil millones destinados para el manejo y gestión de 59 áreas protegidas por SINAP y los Distritos Nacionales de Manejo Integrado; realizar el seguimiento a la restauración

de 12.177 hectáreas; vigilar, proteger y controlar 2.2 millones de hectáreas; y por último, incrementar el Ecoturismo a 476 mil visitantes, entre otros.

Sector Ciencia y Tecnología: En el presupuesto de este sector para 2019 se tienen $176 mil millones destinados a fortalecer las capacidades de investigación de 2.336 estudiantes beneficiarios de las cohortes 2015-2016 a través del Programa Nacional de Formación de Investigadores y Colfuturo y se tienen $50 mil millones para apoyar a 110 proyectos de investigación en salud y a centros y grupos de investigación reconocidos por Colciencias.

Sector Comercio, Industria y Turismo: En el presupuesto de este sector para 2019 se tienen $96 mil millones que financiarán 7 proyectos de competitividad turística, 16 de mercadeo y promoción turística y 13 de infraestructura turística. Además, se tienen $71 mil millones para programas de transformación productiva que apoyarán 5 proyectos de alto impacto y 100 unidades productivas, entre otros.

Sector Comunicaciones: Con una ejecución de 32,7% a junio de 2019, para este sector, se destacan los $370 mil millones destinados para continuar con la estrategia Kioskos Vive Digital para brindar el acceso a internet en las zonas más apartadas y menos favorecidas. De otra parte, se tienen destinados $221 mil millones para apoyar a la televisión pública a través de FONTV, entre otros.

Sector Minas y Energía: Con una ejecución sectorial, medida por obligación, de 29,4% a junio de 2019, en la presente vigencia se apropiaron recursos por cerca de $2 billones para financiar el servicio domiciliario de energía eléctrica de 11.5 millones de hogares de estratos 1, 2 y 3; $616.8 mil millones para atender a 5.4 millones de usuarios de gas de estrato 1 y 2; $126.1 mil millones para subsidiar hasta en $92/kWh consumido a más de 2.14 millones de hogares; $60.3 mil millones para subsidios de gas licuado de petróleo a 250 mil usuarios de estratos 1 y 2 de los departamentos de Nariño, Caquetá, San Andrés Islas y la región del macizo caucano; finalmente se destinaron $58.4 mil millones para subsidio de transporte de combustible líquido entre Yumbo y Pasto, beneficiando a la población nariñense en $411 por galón. De otra parte, en los fondos de electrificación y gas se tienen $135 mil millones en FAER para la atención de 6.602 usuarios; $120 mil millones en PRONE para beneficiar a 29.400 hogares; y $105.2 mil millones en FAZNI para asegurar la prestación del servicio de electricidad en 19 nuevas cabeceras municipales en zonas no interconectadas y atender a 5.145 usuarios. En materia de exploración de hidrocarburos, se tienen destinados $264,4 mil millones para la identificación de recursos exploratorios de hidrocarburos del país, con el fin de adquirir y procesar 966 km de sísmica y contar con 39 pozos exploratorios perforados.

Sector Planeación: Para 2019 se destacan $86 mil millones para la financiación y cofinanciación de proyectos en los Contratos Plan para la Paz de Bolívar, Caquetá, Guainía, Guaviare, Meta, Nariño, Santander, Sucre, Tolima y Valle. Además, se tienen destinados $14 mil millones para fortalecer el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP II, a nivel nacional.

Sector Transporte: El sector transporte presenta una ejecución, medida por obligación, de 9,9% a junio de la actual vigencia. Para 2019 se previeron $1.9 billones destinados para proyectos 4G; $1.3 billones para el mejoramiento, mantenimiento y operación de vías no concesionadas; $860.8 mil millones para conectividad regional; $518.2 para vías terciarias; $332 mil millones para la construcción de obras anexas, el Túnel del Segundo Centenario y el Túnel del Toyo; $174.8 mil millones para el mantenimiento rutinario y

administración vial; y, por último, $140 mil millones para la construcción del Nuevo Puente Pumarejo. Se tienen destinados $717.7 mil millones para intervenciones en aeropuertos de los departamentos de Antioquia, Armenia, Bucaramanga, Buenaventura, Cali, El Dorado, Ipiales, Leticia, Pasto, Popayán, Rionegro, San Andrés, entre otros.

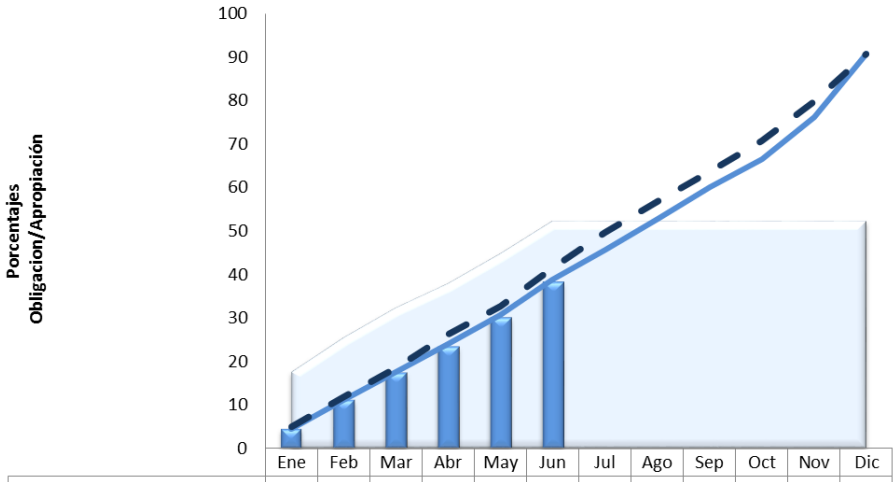
Sector Vivienda: A junio del presente año, este sector presenta una ejecución de 7,8%. En materia de soluciones de vivienda, en 2019 se tienen destinados $538 mil millones del Programa de Vivienda Urbana en Especie (Casas Gratis) para asignar 8.555 subsidios, 7.954 de ellos prioritariamente para población desplazada. Se tienen destinados además $378 mil millones para el programa Mi Casa Ya, para ayudar a 19.905 hogares con ingresos de hasta 4 SMMLV. Dentro del programa FRECH, se espera atender la cobertura a la tasa de 346.149 créditos hipotecarios asignados entre 2012 y 2019. Por otra parte, en materia de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico, se tienen destinados $206.2 mil millones para beneficiar a 320 mil usuarios con acceso al agua potable, 300 mil con acceso a una solución de alcantarillado y 50 mil con abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales. Por último, se tienen destinados $145 mil millones 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.

2.2.4. Velocidad de ejecución

En el **Gráfico VI. 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 asignadas[85].

[85] "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 VI. 4. Velocidad de Ejecución – Primer semestre de 2019
Porcentaje



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Compromisos	17,7	25,5	32,4	38,0	44,7	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3	52,3
Total Sin Deuda 2019	4,4	11,0	17,3	23,3	29,9	38,1	-	-	-	-	-	-
Prom. Total 2002 - 2018	4,5	11,0	17,6	24,0	30,6	38,8	45,6	52,9	60,0	66,5	76,2	90,7
2018	5,1	11,9	18,6	26,2	32,7	41,6	49,6	56,7	63,6	70,6	79,8	90,6
Desviación 2019	(0,6)	(0,9)	(1,3)	(2,8)	(2,8)	(3,5)	-	-	-	-	-	-
Desviación Promedio	(0,1)	0,0	(0,3)	(0,6)	(0,7)	(0,6)	-	-	-	-	-	-

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

Al primer semestre del año 2019, los compromisos representan el 52,3% del total de las apropiaciones sin deuda de unas apropiaciones vigentes sin deuda por $207,3 billones vs compromisos por $108,4 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 2018, el comportamiento de las obligaciones pasa de 41,6% en 2018 a 38,1% en 2019, es decir, un 3,5% de menor ejecución.

En el **Cuadro VI. 14**. se presenta la ejecución sectorial, sin servicio de la deuda, hasta el primer semestre del 2019.

Cuadro VI. 14. Ejecución Sectorial sin Deuda - Primer semestre de 2019

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	**207.299**	**108.361**	**79.020**	**77.951**	**98.938**	**52,3**	**38,1**
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.604	1.160	493	490	1.444	44,6	18,9
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	736	374	230	226	362	50,8	31,2
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	357	171	13	13	186	47,9	3,7
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.036	663	358	332	373	64,0	34,6
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	606	303	240	239	303	50,0	39,6
CULTURA	414	246	147	132	167	59,5	35,6
DEFENSA Y POLICÍA	33.166	17.256	14.326	13.957	15.909	52,0	43,2
DEPORTE Y RECREACIÓN	569	364	102	101	205	64,0	17,9
EDUCACIÓN	41.615	24.385	18.909	18.904	17.231	58,6	45,4
EMPLEO PÚBLICO	526	293	126	126	233	55,7	24,0
FISCALÍA	3.874	1.802	1.525	1.517	2.072	46,5	39,4
HACIENDA	14.270	6.527	4.357	3.934	7.743	45,7	30,5
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	11.764	7.758	3.988	3.985	4.005	66,0	33,9
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	381	188	110	109	193	49,3	28,8
INTELIGENCIA	96	47	39	39	49	49,1	40,0
INTERIOR	1.433	875	446	405	558	61,0	31,1
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.722	1.358	817	786	1.363	49,9	30,0
MINAS Y ENERGÍA	4.747,2	1.832	1.617	1.616	2.915	38,6	34,1
ORGANISMOS DE CONTROL	1.920	935	743	716	985	48,7	38,7
PLANEACIÓN	518	354	154	153	164	68,3	29,7
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.462	981	192	191	481	67,1	13,1
RAMA JUDICIAL	4.360	2.099	1.918	1.914	2.260	48,2	44,0
REGISTRADURÍA	1.514	916	363	363	599	60,5	24,0
RELACIONES EXTERIORES	1.009	599	466	458	410	59,3	46,2
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	32.345	15.814	14.699	14.694	16.531	48,9	45,4
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	456	197	128	126	259	43,3	28,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.730	858	469	460	872	49,6	27,1
TRABAJO	28.584	11.691	9.626	9.616	16.894	40,9	33,7
TRANSPORTE	8.140	5.519	1.170	1.112	2.621	67,8	14,4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	4.345	2.795	1.249	1.239	1.550	64,3	28,8

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

3. SUSPENSIÓN TEMPORAL DE ALGUNAS APROPIACIONES

El pasado 27 de diciembre, el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, en la revisión preliminar realizada al Plan Financiero 2019, recomendó, conforme a la normatividad presupuestal vigente, en especial el artículo 26 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se apliquen medidas que garanticen el cumplimiento del Plan Financiero del sector público hasta tanto se conocieran los efectos presupuestales y financieros de la Ley de Financiamiento 2019, una de las cuales fue suspender temporalmente apropiaciones presupuestales para la vigencia fiscal 2019, por un monto hasta de $14 billones.

Por su parte, en su sesión del 18 de febrero de 2019, el CONFIS, tomando como referencia la actualización del Plan Financiero 2019 realizada el 1 de febrero de 2019, redujo la suspensión de las partidas del Presupuesto General de la Nación – PGN 2019 por $4 billones, con el fin de atender las necesidades presupuestales de los órganos y unidades del presupuesto, quedando suspendidas partidas por $10 billones como se muestra en el **Cuadro VI. 15**.

Cuadro VI. 15. Suspensión vigente 2019

Miles de millones de pesos

Sector	Funcionamiento (1)	Inversión (2)	Total (3)=(1+2)
TOTAL	**3.882**	**6.118**	**10.000**
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	-	200	200
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	-	90	90
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	-	36	36
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	-	32	32
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	16	24	40
CULTURA	5	35	40
DEFENSA Y POLICÍA	-	230	230
DEPORTE Y RECREACIÓN	-	70	70
EDUCACIÓN	-	1.207	1.207
FISCALÍA	30	-	30
HACIENDA	687	1.266	1.953
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	-	727	727
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	-	1	1
INTERIOR	-	24	24
JUSTICIA Y DEL DERECHO	-	-	-
MINAS Y ENERGÍA	-	1.158	1.158
ORGANISMOS DE CONTROL	-	33	33
PLANEACIÓN	-	-	-
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	-	19	19
RAMA JUDICIAL	-	30	30
REGISTRADURÍA	-	25	25
RELACIONES EXTERIORES	60	5	65
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	2.267	1	2.268
TRABAJO	817	-	817
TRANSPORTE	-	546	546
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	-	361	361

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la ejecución a 30 de junio, descontando la suspensión vigente por $10 billones, se presenta en el **Cuadro VI. 16**.

Cuadro VI. 16. Ejecución Presupuesto General de la Nación menos suspensión 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Suspensión (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	**156.558**	**80.754**	**68.221**	**67.324**	**75.804**	**51,6**	**43,6**	**43,0**	**84,5**	**98,7**
Gastos de Personal	31.043	14.496	13.988	13.737	16.548	46,7	45,1	44,3	96,5	98,2
Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.183	6.564	3.072	2.967	2.619	71,5	33,4	32,3	46,8	96,6
Transferencias	113.727	58.228	50.209	49.713	55.499	51,2	44,1	43,7	86,2	99,0
Gastos de Comercialización y Producción	1.513	924	414	371	589	61,1	27,4	24,5	44,8	89,6
Adquisición de Activos Financieros	322	297	293	293	26	92,1	91,0	91,0	98,8	100,0
Disminución de Pasivos	238	120	120	117	118	50,5	50,4	49,4	99,6	98,1
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	532	126	125	125	406	23,7	23,6	23,5	99,6	99,7
II. SERVICIO DE LA DEUDA	**51.935**	**16.709**	**16.655**	**15.311**	**35.226**	**32,2**	**32,1**	**29,5**	**99,7**	**91,9**
Servicio de la Deuda Pública Externa	**18.721**	**7.744**	**7.698**	**7.622**	**10.976**	**41,4**	**41,1**	**40,7**	**99,4**	**99,0**
Principal	10.705	4.790	4.768	4.750	5.916	44,7	44,5	44,4	99,6	99,6
Intereses	7.863	2.905	2.884	2.828	4.958	36,9	36,7	36,0	99,3	98,0
Comisiones Y Otros Gastos	152	50	45	44	103	32,6	29,5	29,2	90,8	98,8
Servicio de la Deuda Pública Interna	**33.214**	**8.965**	**8.957**	**7.689**	**24.250**	**27,0**	**27,0**	**23,2**	**99,9**	**85,8**
Principal	11.384	352	349	349	11.031	3,1	3,1	3,1	98,9	100,0
Intereses	21.236	8.077	8.077	6.809	13.159	38,0	38,0	32,1	100,0	84,3
Comisiones Y Otros Gastos	101	63	59	59	39	61,8	58,3	58,3	94,4	100,0
Fondo de Contigencias	493	472	472	472	21	95,8	95,8	95,8	100,0	100,0
III. INVERSION	**40.741**	**27.607**	**10.798**	**10.627**	**13.133**	**67,8**	**26,5**	**26,1**	**39,1**	**98,4**
IV. TOTAL (I + II + III)	**249.234**	**125.070**	**95.675**	**93.262**	**124.163**	**50,2**	**38,4**	**37,4**	**76,5**	**97,5**
V . TOTAL SIN DEUDA(I + III)	**197.299**	**108.361**	**79.020**	**77.951**	**88.938**	**54,9**	**40,1**	**39,5**	**72,9**	**98,6**

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

Igualmente, la ejecución por sector acumulada funcionamiento más inversión, descontando la suspensión, se presenta en el **Cuadro VI. 17.**

Cuadro VI. 17. Ejecución Presupuesto de Funcionamiento e Inversión menos suspensión por Sectores 2019

Miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación menos Suspensión (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	**197.299**	**108.361**	**79.020**	**77.951**	**88.938**	**54,9**	**40,1**
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	2.404	1.160	493	490	1.244	48,3	20,5
AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	646	374	230	226	272	57,9	35,6
CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN	321	171	13	13	150	53,3	4,1
COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	1.005	663	358	332	341	66,0	35,7
CONGRESO DE LA REPÚBLICA	566	303	240	239	263	53,5	42,4
CULTURA	374	246	147	132	127	65,9	39,4
DEFENSA Y POLICÍA	32.936	17.256	14.326	13.957	15.679	52,4	43,5
DEPORTE Y RECREACIÓN	499	364	102	101	135	72,9	20,4
EDUCACIÓN	40.409	24.385	18.909	18.904	16.024	60,3	46,8
EMPLEO PÚBLICO	526	293	126	126	233	55,7	24,0
FISCALÍA	3.844	1.802	1.525	1.517	2.042	46,9	39,7
HACIENDA	12.049	6.527	4.357	3.934	5.521	54,2	36,2
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	11.037	7.758	3.988	3.985	3.278	70,3	36,1
INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	380	188	110	109	193	49,4	28,8
INTELIGENCIA	96	47	39	39	49	49,1	40,0
INTERIOR	1.409	875	446	405	535	62,1	31,6
JUSTICIA Y DEL DERECHO	2.722	1.358	817	786	1.363	49,9	30,0
MINAS Y ENERGÍA	3.589	1.832	1.617	1.616	1.757	51,1	45,1
ORGANISMOS DE CONTROL	1.887	935	743	716	952	49,6	39,4
PLANEACIÓN	518	354	154	153	164	68,3	29,7
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.443	981	192	191	462	68,0	13,3
RAMA JUDICIAL	4.330	2.099	1.918	1.914	2.230	48,5	44,3
REGISTRADURÍA	1.490	916	363	363	574	61,5	24,4
RELACIONES EXTERIORES	944	599	466	458	345	63,4	49,4
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	29.561	15.814	14.699	14.694	13.747	53,5	49,7
SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y NO REPETICIÓN	456	197	128	126	259	43,3	28,0
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1.730	858	469	460	872	49,6	27,1
TRABAJO	28.553	11.691	9.626	9.616	16.862	40,9	33,7
TRANSPORTE	7.594	5.519	1.170	1.112	2.075	72,7	15,4
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	3.984	2.795	1.249	1.239	1.189	70,2	31,4

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

4. EJECUCIÓN GASTOS DEL REZAGO DEL AÑO 2018 QUE SE EJECUTA EN 2019

El rezago de 2018 que se ejecuta este año asciende a $23,3 billones. De éste, hasta el mes de junio se pagaron $20,5 billones correspondientes al 88% del total. En cuanto al rezago de funcionamiento, se han ejecutado $4,8 billones, el 94,8% del total del rezago por este concepto. En lo que respecta al servicio de la deuda, se han pagado $10 billones, el 94,4% de su respectivo rezago y en inversión se ha ejecutado un total de $5,7 billones, el 74,4% del total de su rezago **(Cuadro VI. 18)**.

Cuadro VI. 18. Ejecución del rezago de 2018 que se ejecuta en 2019

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**	**5.063**	**4.802**	**262**	**94,8**
	Gastos de Personal	157	147	10	93,5
	Adquisiciones de Bienes y Servicios	1.181	1.090	91	92,3
	Transferencias	3.358	3.232	127	96,2
	Gastos de Comercialización y Producción	281	247	33	88,1
	Adquisición de Activos Financieros	4	4	-	100,0
	Disminución de Pasivos	30	30	0	100,0
	Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	52	52	0	99,9
II.	**SERVICIO DE LA DEUDA**	**10.587**	**9.996**	**591**	**94,4**
	Servicio de la Deuda Pública Externa	**1.571**	**1.283**	**288**	**81,7**
	Principal	110	**99**	11	90,2
	Intereses	1.438	1.183	255	82,3
	Comisiones Y Otros Gastos	23	1	23	2,9
	Servicio de la Deuda Pública Interna	**9.016**	**8.713**	**304**	**96,6**
	Principal	7.547	**7.314**	233	96,9
	Intereses	1.468	1.397	71	95,2
	Comisiones Y Otros Gastos	1	1	-	100,0
III.	**INVERSION**	**7.603**	**5.656**	**1.947**	**74,4**
IV.	**TOTAL (I + II + III)**	**23.253**	**20.453**	**2.800**	**88,0**
V .	**TOTAL SIN DEUDA(I + III)**	**12.666**	**10.458**	**2.208**	**82,6**

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

Anexo VI. 1. Presupuesto General de la Nación - Detalle adiciones por Convenios Interadministrativos 2019

Pesos corrientes

Resolución/ Acuerdo	No.	Fecha	Entidad	Convenio con	Objeto del convenio	Valor
TOTAL CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS						**219.163.260.293,20**
Acuerdo	003	11-ene	Fondo Rotatorio de la Policia	Policía Nacional y otras entidades	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, metereollógico 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 "Kusikawsay" en la sede de la ONU en New York	36.854.488,00

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

VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE.

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. 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 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.

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.

Cuadro VII. 1. Rentas de destinación específica
Miles de millones de pesos

Renta y destino	Base Legal	Concepto	Apropiación 2019	Proyecto 2020
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	47
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	174	196
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.	232	261
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.	464	522
Impuesto servicios telefonía, datos y navegación móvil	Ley 1819/16 Artículo 201	Destina el impuesto de cuatro por ciento (4%) a inversión social, así:	117	130
		El setenta por ciento (70%) para Deporte. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio del Deporte.	82	91
		El treinta por ciento (30%) para Cultura. Estos recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura.	35	39
Impuestos Nacionales para San Andrés y Providencia	Ley 1/72, Decreto 1601/83	Destina los impuestos establecidos de carácter nacional, intendencial y municipal para la isla de San Andrés con excepción de los establecidos para el Municipio de Providencia que serán percibidos por él.	101	113
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	114	127
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.	208	246
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.	2,321	2,612
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.	36	37
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 Icetex.	10,834	11,215
TOTAL			**14,441**	**15,261**

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 comisarías.

Esta prohibición se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria o impuestos[86] de carácter nacional incluidos en el Presupuesto General de la Nación. A continuación, se analizan las once (11) 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 VII. 1).**

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 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 parágrafo 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.

[86] Sentencia C-040/93 de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón

Al mes de diciembre de 2018, los recursos del FONPET en el patrimonio autónomo y el Tesoro Nacional ascienden a $50 billones. No obstante, los recursos acumulados en el FONPET son todavía insuficientes para respaldar la totalidad del pasivo actuarial, estimado en $73 billones.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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 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 2020, la transferencia de recursos al FONPET, proveniente del impuesto de timbre señalada en el numeral 11 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, se estima en $47,5 mil millones-mm; por otra parte, el valor por rendimientos financieros se estima en $120 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, en el Tesoro Nacional se encuentran acumulados rendimientos financieros por $192 mm, los cuales se proyecta un traslado gradual al FONPET.

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 3º 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 2020 se incluyen $196 mm (ver cuadro 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%.

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 2020 se destinarán $261 mm del recaudo del IVA para los programas de atención y prevención a la población desplazada, lo cual representa 8,4% 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.

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 366[87] 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 asignación[88]. 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 10,5% a mayo de 2019[89], 0,8% por encima de la registrada en la misma fecha de 2018. Las anteriores cifras muestran los esfuerzos del gobierno de bajar y mantener el índice de desempleo a cifras de un solo dígito, a pesar de la coyuntura económica interna y externa y el impacto de la migración venezolana. El número de ocupados alcanzó 22 millones 164 mil personas, nivel alto que se ha mantenido con cifras comparables (2001) correspondiente a los meses de mayo.

Los colombianos que en el 2018 estaban en condición de pobreza monetaria (que no alcanzan a tener el ingreso que garantiza comprar una canasta básica) eran el 27,0 por ciento de la población, por encima del 26,9 por ciento registrado en el 2017[90].

---

[87] "… 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."

[88] 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.

[89] Principales Indicadores del Mercado Laboral. Mayo de 2019. Junio 28 de 2019. www.dane.gov.co.

[90] Boletín Técnico, Pobreza Monetaria en Colombia. 3 de mayo de 2019. www.dane.gov.co

De todas maneras, los niveles siguen siendo alto para todas las mediciones, por lo que persistiremos en nuestros esfuerzos para lograr las metas que nos hemos propuesto desde inicios de esta administración.

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 $522 mm, 0,3% de los recursos destinados a inversión en gasto público social en el Presupuesto General de la Nación de 2019.

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 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 2020 se proyecta un recaudo neto de $130 mm; ($91 mm) se están programando en el Ministerio de Deportes y ($39 mm) en el Ministerio de Cultura.

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, explicable en gran medida por los cambios en la dinámica de comercio que atraía anteriormente 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 2019 se proyecta transferir el valor de $101 mm y para 2020 se ha incorporado en el proyecto de presupuesto la suma de $113 mm (Cuadro 1).

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 2020 se han asignado $127 mm como gastos de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A junio 30 de 2019, se ha recaudado la suma de $76 mm.

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. 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 2020 los recursos por este concepto se estiman en $2.612 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%.

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 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 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 parágrafo 2° del citado artículo establece que el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el 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 Presupuesto General de la Nación 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 2020 por este concepto se estima en cerca de $11,2 billones, aunque debido a la aplicación de las garantías mínimas para el ICBF y el SENA, las asignaciones de gasto en total suman más de $11,6 billones **(Cuadro VII. 2).** Cabe anotar, que, de los anteriores recursos, cerca de $5,5 billones son destinados a modo de transferencia para el aseguramiento en salud, mientras que los restantes $6,1 billones son recursos para inversión en los demás componentes que determinó la Ley.

Cuadro VII. 2. Destinación Específica – Impuesto de Renta
Millones de pesos

Destinación Específica	Recursos ImpoRenta	Recursos cierre garantía	TOTAL Recursos
Aseguramiento en Salud	5.482.691		5.482.691
ICBF	2.741.346	392.303	3.133.648
SENA	1.744.493		1.744.493
Asistencia Primera Infanc	498.426		498.426
Educación Superior	747.640		747.640
TOTAL	**11.214.595**	**392.303**	**11.606.898**

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 DIAN, de manera que el gasto asociado asciende a $13,3 billones.

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[91] 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 vienen realizando las entidades cooperativas será desmontada en un lapso de dos años, a partir del año gravable 2017, de la siguiente manera:

•En 2017 las cooperativas tributarán a la tarifa del 10% y, adicionalmente, deberán 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.

•En 2018 las cooperativas tributarán 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.

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.

[91] Lo que significa que no están obligadas a llevar a cabo el procedimiento ante la DIAN para obtener su calificación en dicho régimen, lo cual se ratifica en el artículo 140 de la Ley, modificatorio del artículo 19 del Estatuto Tributario (ver parágrafo 1).

Así las cosas, para 2019 se tiene estimado un recaudo[92] de $36,0 mm y para 2020 se tienen previstos $37,5 mm para las instituciones de educación superior públicas.

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 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 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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 2020 se estiman recursos por valor de $246,4 mm.

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.

[92] Certificación de la DIAN de octubre 11 de 2018. Se aplica el descuento de que trata el artículo 28 del EOP y Decreto 2305 de 2004 (28.58% para 2019 y 27.92% para 2020).

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 Estatuto Orgánico del Presupuesto (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 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.

3.1. Fondos Especiales y Contribuciones Parafiscales

Cuadro VII. 3. Fondos Especiales

Millones de pesos

	Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2019	Recaudo 2020 (p)	Stock 2018	Stock 2019
	Fondos Especiales	**11.130.031**	**10.205.425**	**3.726.628**	**2.540.504**
1	Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (Antes FOSYGA)	1.753.200	1.858.392	80.143	
	- Subcuenta Fonsat	386.050	409.213		
	- Subcuenta SOAT	1.367.150	1.449.179	80.143	112.673
2	Fondo de Solidaridad Pensional	1.076.686	955.816	778.374	
	- Subcuenta Solidaridad	401.823	398.550	451.253	215.320
	- Subcuenta Subsistencia	674.863	557.266	327.121	223.059
3	Fondos Internos Min-Defensa	440.992	451.963	178.767	186.556
4	Financiación Sector Justicia	948.213	968.128		
5	FOES	134.895	144.785	33.578	32.330
6	Sobretasa al ACPM	305.000	314.000.		
7	Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	327.390	337.211	127.313	138.932
8	Fondo Fonpet Magisterio	1.200.000	400.000	663.614	0
9	Fondos Internos Policía	208.117	207.723	107.618	144.296
10	FAZNI	112.105	119.528	154.365	90.900
11	FAER	134.895	144.785	104.433	71.241
12	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana	275.028	279.995	213.291	147.064
13	Fondo de Compensación Ambiental	51.176	52.710	154.029	141.376
14	Fondo de Pensiones de Superintendencias y Carbocol - FOPEP	18.691	16.223		
15	Fondo de Pensiones Publicas CVC	27.036	26.085		
16	Fondo Sobretasa a la Gasolina	22.675	24.858	18.403	22.875
17	Direccion de Comercio Exterior	18.788	20.352	83.716	82.445
18	Comisión de Regulación de Agua Potable	15.730	11.230	1.565	2.518
19	Fondo Nacional de Estupefacientes	15.587	25.962	21.938	25.840
20	CREG	27.687	28.930	4.340	1.167
21	Superintendencia de Subsidio Familiar	36.137	37.221		
22	CRC	32.118	34.571		
23	Instituto de Estudios Ministerio Público	1.974	1.100	361	190
24	Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior	19.866	20.462	33.799	34.402
25	Fondo de Conservación de Museos y Teatros	729	765	209	238
26	Fondo de Defensa Nacional	2.903	3.664	1.768	3.907
27	Contraloria General de la República	487.382	517.554		
28	Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	209	215	2.064	2.143
29	Fondo Salud Fuerzas Militares	1.028.553	1.024.257	127.139	131.909
30	Fondo Salud Policia Nacional	943.904	996.715	103.825	144.472
31	Defensa de Derechos e Intereses Colectivos	38.356	70.029	8.057	
32	Fondo de Investigación en Salud	102.705	50.000	126.654	75.847
33	Fondo Publicaciones Contraloría General de la República	200	206		
34	Cuota de Fomento de Gas Natural	52.977	54.356	213.070	232.835

Cuadro VII. 3. (Continuación) Fondos Especiales
Millones de pesos

	Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	Recaudo Estimado 2019	Recaudo 2020 (p)	Stock 2018	Stock 2019
35	Programa de Normalización de Redes Eléctricas - PRONE	123.474	127.918	67.981	71.172
36	Fondo Especial Registro Único Nacional de Transito - RUNT	4.646	5.088	6.432	7.852
37	Fondo De Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de	248.684	257.094	227.527	133.826
38	Fondo Nacional de Bomberos de Colombia	39.363	39.993	60.310	59.673
39	Fondo Minjusticia	2.274	1.923	1.170	3.444
40	Fondo de Energías No Concencionales y Gestión Eficiente de la Energia - FENOGE	26.402	34.437	20.773	
41	Fondo Especial de Pensiones Telecom, Inravisión y Teleasociadas	823.286	853.181		
	Contribución Parafiscales	**2.201.198**	**2.245.559**	**72.030**	**5.077**
42	Fondo de Prestaciones S. Magisterio	2.181.102	2.223.570	65.848	0
43	Contribución Espectáculos Públicos (Art. 7 Ley 1493 de 2011)	20.096	21.989	6.182	5.077
	Total Fondos Especiales y Contribución Parafiscal	**13.331.229**	**12.450.984**	**3.798.657**	**2.545.581**

p : Previsto

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Se identifican 41 fondos especiales y 2 rentas parafiscales. La mayoría de estos fondos se crearon en la década pasada. A diciembre de 2018, estos fondos junto con la renta parafiscal habían acumulado recursos por un valor de $3,8 billones. Cuatro (4) concentran cerca del 47,0% de los recursos, así: Fondo de Solidaridad Pensional con $778 billones; Fondo Fonpet Magisterio con $664 mm; Fondo de Convivencia Ciudadana con $213 mm y Escuelas e Institutos Técnicos con $127 mm. El **Cuadro VII. 3.** presenta el inventario de los fondos especiales, el recaudo estimado de 2019 y el proyectado para 2020.

3.2. Establecimientos Públicos del Orden Nacional

De otra parte, son 125 los Establecimientos Públicos del Orden Nacional. De estos, 70 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 70 establecimientos públicos que cuentan con recursos propios y que a diciembre de 2019 se estima contarán con un portafolio originado en la acumulación de recursos y rendimientos financieros que ascenderá a $5,7 billones, cifra menor a 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 79,0% de los recursos que se estima se acumularan a diciembre de 2019. Estos son: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (A.N.H.); la Superintendencia de Industria y Comercio; el Servicio Nacional de Aprendizaje (S.E.N.A.); la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares; la Superintendencia de Notariado y Registro; la Escuela Superior de Administración Pública (E.S.A.P.); la Superintendencia Nacional de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (I.C.B.F.).

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 VII. 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 2019.

Cuadro VII. 4. Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de pesos

	Entidad	Recaudo estimado	Recaudo 2020 (p)	Stock 2018	Stock 2019
1	Agencia de Desarrollo Rural	1.704	5.023	4.256	4.309
2	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	695.377	708.115	48.946	146.299
3	Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV -	162.604	163.436	0	0
4	Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH -	562.748	423.103	966.970	1.232.790
5	Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	0	0	226	205
6	Agencia Nacional de Infraestructura	189.106	222.400	1.700	
7	Agencia Nacional de Minería - ANM	50.952	51.679	54.028	63.898
8	Agencia Nacional del Espectro - ANE	28.657	24.954		
9	Archivo General de la Nación	5.801	8.500	948	1.316
10	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP	3.748	7.225	5.277	6.195
11	Autoridad Nacional de Televisión - ANTV	279.184	260.073	1.690	
12	Autoridad Nacional de Tierras	1.746	5.976	4.394	4.640
13	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	344.706	234.533	122.119	366.399
14	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	294.372	295.748	10.300	2.545
15	Club Militar de Oficiales	51.639	49.671	10.827	10.827
16	Comisión Nacional del Servicio Civil	115.680	110.061	103.598	114.666
17	Computadores para Educar - CPE	53.160	66.052		
18	Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia	9.807	8.000	3.060	3.087
19	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	365.466	393.682	371.994	227.616
20	Escuela Tecnológica Instituto Técnico Central	11.170	11.230	38	112
21	Fonam - Gestión General	86.959	90.413	67.712	67.712
22	Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	21.359	23.491	5.913	
23	Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	120.819	59.838	44.083	0
24	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1.015.483	1.076.640	252	120
25	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud	100.441	108.172	17.684	2.747
26	Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones	2.969	2.795	7.627	6.356
27	Fondo Rotatorio de la Registraduría	84.357	80.733	91.204	43.545
28	Fondo Rotatorio del Dane	20.379	11.489	3.007	10.494
29	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	194.881	185.868	3.290	33.078
30	Fondo Social de Vivienda de la Registraduria Nacional del Estado Civil	12.897	13.757	12.720	4.857
31	Fonpolicia - Gestión General	393.939	274.384	187.254	143.708
32	Hospital Militar	345.289	408.350	71.292	29.835
33	Instituto Caro y Cuervo	1.578	1.349	778	847
34	Instituto Casas Fiscales del Ejército	37.254	37.053	2.388	4.918
35	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	74.453	82.725	21.231	26.489
36	Instituto Colombiano de Antropología e Historia	3.001	5.034	511	721
37	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2.477.100	2.728.423	608.452	159.485
38	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM	3.824	2.522	1.000	1.527

Cuadro VII. 4. (Continuación) Inventario de Establecimientos Públicos del Orden Nacional
Millones de pesos

	Entidad	Recaudo estimado 2019	Recaudo 2020 (p)	Stock 2018	Stock 2019
39	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas -IPSE-	6,519	16,981	24,000	6,695
40	Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	39,510	46,231	15,998	3,392
41	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	350	492		87
42	Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	2,001	1,915	206	50
43	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	10,431	11,897	3,190	3,480
44	Instituto Nacional de Metrología - INM	2,335	1,608	804	164
45	Instituto Nacional de Salud (INS)	5,797	4,517	22,316	21,475
46	Instituto Nacional de Vías	941,190	1,117,077	3	53,415
47	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA	211,672	196,133	48,886	43,504
48	Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	1,008	808	461	222
49	Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	1,292	1,125	1,138	100
50	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC	91,123	102,000	6,554	11,369
51	Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	2,193	2,273	16	460
52	Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	7,360	9,364	3,255	566
53	Servicio Geológico Colombiano	7,374	7,595	7,195	7,195
54	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1,506,188	1,292,532	1,336,421	990,440
55	Superintendencia de Industria y Comercio	244,416	299,951	1,106,434	1,099,084
56	Superintendencia de la Economía Solidaria	34,564	43,000	31,804	13,567
57	Superintendencia de Notariado y Registro	354,084	359,073	233,495	233,707
58	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	115,603	120,248	27,712	0
59	Superintendencia de Sociedades	142,937	143,321	117,836	116,715
60	Superintendencia de Transporte	49,167	62,820	66,536	68,916
61	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	23,524	26,361	28,523	23,520
62	Superintendencia Financiera de Colombia	223,350	230,383	30,344	17,682
63	Superintendencia Nacional de Salud	151,607	159,109	221,281	174,356
64	Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.			272	272
65	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	1,227,924	1,358,432	187,849	6,599
66	Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	6,052	4,127	6,047	4,783
67	Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores	16,981	19,683	34,653	38,441
68	Unidad Administrativa Especial Migración Colombia	25,230	24,672	10,419	9,004
69	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Victimas	11,907	12,775	1,256	1,355
70	Unidad de Planeación Minero Energética - UPME	35,128	36,135	1,250	1,250
	Total	**13,723,423**	**13,955,135**	**6,432,921**	**5,673,206**

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, también es cierto que muchos de ellos son necesarios para garantizar la prestación de los servicios públicos.

VIII. GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y OTROS IMPUESTOS NACIONALES – AÑO GRAVABLE 2018

Este capítulo informa sobre el impacto fiscal de los beneficios tributarios durante el año gravable de 2018. 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 Apropiaciones 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 2019, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal.

> Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, 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;
> (…).

En cumplimiento del Principio de Transparencia como pilar de la administración tributaria, la medición de los efectos de los gastos tributarios en materia fiscal es necesaria con el fin de brindar información cuantitativa sobre los resultados de los tratamientos preferenciales, que permitan 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 enriquecedor entre el Gobierno y los ciudadanos cuando, de parte del primero, se muestran los resultados de las políticas implementadas y, de parte de los segundos, se cuenta con la información necesaria para evaluar en prospectiva la toma de decisiones ante los mercados, generándose confianza en las instituciones.

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 legislación tributaria colombiana contempla diversos gastos, con diferentes objetivos económicos, entre los que se encuentran el desarrollo de las regiones, la generación de empleo, la promoción de sectores económicos determinados, el desarrollo tecnológico, la protección y conservación ambiental y el fomento a la inversión nacional o extranjera, entre otros.

En este capítulo se presenta una cuantificación de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta durante el año gravable 2018 y su costo fiscal para las finanzas de la nación en 2019. Adicionalmente, se describe la incidencia de las exenciones, exclusiones y la tarifa diferencial del 5% sobre el recaudo tributario en el IVA (Impuesto a las ventas) Asimismo, en esta sección se realiza una cuantificación de los gastos tributarios

en el Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, años gravables 2013 – 2018; en el Impuesto nacional al carbono, años gravables 2017 – 2018); también se estima el costo fiscal de las zonas francas frente a la tarifa conjunta de los impuestos de Renta y CREE años gravables 2016 – 2018; por último, se estima el costo fiscal en el impuesto sobre la renta de los contratos de estabilidad jurídica, años gravables 2017 – 2018.

En resumen, el costo fiscal de los gastos tributarios estimados en el presente capítulo asciende a $78.584 miles de millones, que frente al año anterior significa un crecimiento del 6,8%; en términos de PIB, el costo fiscal equivale a 8,0% del producto en ambos años.

Cuadro VIII. 1. Resumen costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos nacionales – años gravables 2017 y 2018
Miles de millones de pesos y cómo % del PIB

Impuesto / año	Costo fiscal		Var %	Como porcentaje del PIB (%)	
	2017	2018		2017	2018
Renta	12.144	13.393	10,3%	1,3%	1,4%
IVA	61.126	64.715	5,9%	6,6%	6,6%
Carbono	108	273	152,6%	0,0%	0,0%
Gasolina y ACPM	186	203	9,1%	0,0%	0,0%
Total	**73.564**	**78.584**	**6,8%**	**8,0%**	**8,0%**

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

De acuerdo con las cifras presentadas en el **Cuadro VIII. 1**, el costo fiscal de los tratamientos preferenciales en el impuesto de renta para el año 2018 asciende a $13.393 mm, lo cual significa un crecimiento del 10,3% frente al año gravable 2017 ($12.144). En términos del PIB, este costo significa 1,4% en 2018, lo cual es 0,1 puntos porcentuales mayor a lo registrado en 2017. En el caso del Impuesto a las Ventas -IVA-, la estimación del costo fiscal de mantener la tarifa del 5% y preservar la categoría de bienes y servicios excluidos y exentos representa 6,6% del PIB en los dos años gravables. En cuanto a los impuestos nacionales al Carbono, y a la Gasolina y el ACPM, el monto conjunto del costo fiscal es cercano a $480 mm en el 2018, mostrando una variación cercana al 62% respecto del año anterior.

Dentro de la valoración del costo fiscal en el impuesto de renta se mide lo relacionado con los Contratos de Estabilidad Jurídica que representó menores impuestos por $1.561 mm por el año gravable 2017 y $1.380 mm por el año gravable 2018 (0,2% y 0,1% del PIB respectivamente. Asimismo, en el impuesto de renta se estimó el costo fiscal de la existencia de una tarifa menor a la tarifa general y la no aplicación de la sobretasa en este mismo tributo para los usuarios industriales y los operadores de zona franca. El valor de este tratamiento especial alcanzó $753 mm en 2017 y $790 mm en 2018, exhibiendo un aumento de $47 mm, debido a que el incremento en la base gravable de este conjunto de declarantes entre 2017 y 2018 no solo compensó la disminución en la tarifa y en la sobretasa del impuesto, sino que hizo más costoso el diferencial de las tarifas.

1. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA[93]

En relación con el Impuesto sobre la renta, es pertinente mencionar que el proceso de depuración que se realiza en las declaraciones de este impuesto está encaminado a establecer la base gravable del

[93] Lo referente a la medición del gasto tributario de usuarios de zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica se encuentran en las secciones 13.5 y 13.6 del presente capítulo.

contribuyente. Sobre tal base se aplica la tarifa fijada por la ley obteniendo el impuesto básico que, a su vez, se afecta con descuentos tributarios, para llegar finalmente al impuesto neto a cargo del contribuyente.

Los tratamientos preferenciales que afectan la base gravable se reflejan en tres grandes rubros que intervienen en este proceso de depuración: i) los ingresos no constitutivos de renta, ii) las deducciones y iii) rentas exentas. Por otra parte, se encuentran iv) los descuentos tributarios, que afectan directamente el monto del impuesto sobre la renta que se liquida.

Los ingresos no constitutivos de renta corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto sobre la renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad de la economía. La legislación colombiana contempla, entre otros ingresos, los siguientes como no constitutivos de renta: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en la Bolsa de Valores colombiana, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, la indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros.

Las deducciones también reducen la base gravable, pero solo un subconjunto de las mismas constituye gasto tributario al estar asociadas con gastos que no guardan relación de causalidad con la generación de la renta. Es el caso de las inversiones en proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía, en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, en evaluación y exploración de recursos naturales no renovables, y algunas donaciones, entre otros.

Otra categoría de gastos que afectan la base gravable del impuesto la integran varias rentas laborales exentas, entre ellas, indemnizaciones, cesantías y pensiones, así como la exención otorgada a los asalariados respecto de los pagos laborales que perciben. Además de las exenciones laborales se pueden mencionar algunas rentas exentas generadas por: los servicios hoteleros, la venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas; las nuevas plantaciones forestales.

Finalmente, dentro de los gastos tributarios, igualmente se incluyen los descuentos tributarios, por ejemplo, los impuestos pagados en el exterior a las empresas de acueducto y alcantarillado y a las sociedades agropecuarias, y el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas.

Mientras las rentas exentas y los descuentos constituyen un gasto tributario, no sucede los mismo con el conjunto de los ingresos no constitutivos de renta, ni con el total de deducciones. En este informe se presenta la cuantificación de los conceptos que se pueden catalogar plenamente como gasto tributario y que son identificables en el formulario de declaración de este impuesto (renta), como son las i) rentas exentas, ii) la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, y iii) los descuentos tributarios, en el caso de las personas jurídicas.

Con respecto a las personas naturales, con la entrada en vigencia de los cambios establecidos por la Ley 1819 de 2016 en el impuesto de renta de este grupo de declarantes, a partir del año gravable 2017, la

declaración del impuesto conjuga en un solo rubro las deducciones y rentas exentas imputables por cada una de las cédulas de acuerdo con el origen del ingreso del declarante (trabajo, pensiones, capital, no laborales, y dividendos y participaciones). Por lo anterior, se realiza el ejercicio de cuantificación con la información agregada que ha sido consignada en tales casillas del formulario de renta de las personas naturales. Finalmente, se presenta la cuantificación de los descuentos tributarios según lo declarado por las personas naturales.

1.1. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones del impuesto sobre la renta para el año gravable 2018, cuya declaración se presentó entre los meses de abril y mayo de 2019, por lo cual es de carácter preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, se presenta la información estimada para el año gravable 2018 a partir de las declaraciones de renta del año gravable 2017. Lo anterior en razón a que la obligación de declarar la renta por el año gravable 2018, para estos contribuyentes, está prevista entre los meses de agosto y octubre del año en curso (2019).

La medición se presenta discriminada por modalidad de declarante (personas jurídicas y personas naturales). A su vez, para las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta, se realiza la distinción entre contribuyentes y aquellos del régimen especial. Por último, para efectos de análisis, la clasificación de los gastos tributarios se determinó por subsector económico.

En cuanto al costo fiscal, éste se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno Nacional por concepto de la utilización de cualquiera de los gastos tributarios contemplados en la ley. En el caso de las rentas exentas y las deducciones, el cálculo de dicho costo establece el valor del impuesto que se habría generado si el gasto en cuestión hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes. Respecto de los descuentos tributarios, el costo fiscal de este tratamiento preferencial es igual al valor declarado como gasto tributario puesto que éste no afecta la base gravable sino directamente al impuesto que se ha liquidado.

En el caso de los gastos tributarios que afectan la base gravable de los declarantes en el impuesto sobre la renta, el costo fiscal se calcula como el producto obtenido entre el monto del gasto solicitado y la tarifa del impuesto. Para las personas jurídicas la tarifa general es de 33% (vigente para el año gravable 2018) con una sobretasa del 4%. En el caso de las personas naturales, se calculan las tarifas implícitas para las cédulas establecidas por la ley (rentas de trabajo y pensiones; rentas de capital y rentas no laborales; y dividendos y participaciones) de acuerdo con los impuestos liquidados y las rentas líquidas gravables declaradas en el formulario de declaración del impuesto de renta de estos declarantes. En cuanto a los descuentos tributarios (que afectan directamente el valor del impuesto a pagar) el costo fiscal del gasto equivale al valor descontado.

A continuación, se resume el valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta en el año gravable 2018. Para el conjunto de los declarantes del impuesto de renta, que incorpora tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas, el monto total de los gastos tributarios por el año gravable 2018 ascendió a $87.196 miles de millones (mm) (8,9% del PIB), generando un costo fiscal de $12.468 mm (1,3% del PIB). De este costo, el 81,9% ($10.217 mm) correspondió a las rentas exentas; 10,9% ($1.363 mm) a los descuentos tributarios; y 7,1% ($888 mm) a la deducción por inversión en activos fijos (Cuadro 2).

Respecto a lo observado en el año gravable 2017, la utilización de los gastos tributarios por parte de las personas jurídicas se situó en $15.378 mm (1,6% del PIB), exhibiendo un aumento de 25,1%, como consecuencia de la mayor utilización de las rentas exentas. Este comportamiento se reflejó en el incremento del costo fiscal, que registró una variación positiva de 17,8%, ascendiendo a $6.337 mm. Lo anterior a pesar de la reducción de un punto porcentual en la tarifa del impuesto de renta, así como de una disminución de dos puntos porcentuales en la sobretasa del mismo tributo, que fue establecido en la Ley 1819 de 2017 para el año gravable 2018.

Cuadro VIII. 2. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes

Miles de millones de pesos y cómo % del PIB

Concepto	2017 *		2018 **		Var. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	18/17	2018
Total personas jurídicas	**12.294**	**5.380**	**15.378**	**6.337**	**17,8%**	**100,0%**
Rentas exentas	9.043	3.617	11.951	4.422	22,2%	69,8%
Descuentos	771	771	1.028	1.028	33,3%	16,2%
Deducción por inversión en activos fijos	2.480	992	2.399	888	-10,5%	14,0%
Total personas naturales	**67.540**	**5.765**	**71.818**	**6.131**	**6,3%**	**100,0%**
Rentas exentas	67.225	5.450	71.483	5.796	6,3%	94,5%
Descuentos	315	315	335	335	6,3%	5,5%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	**79.834**	**11.146**	**87.196**	**12.468**	**11,9%**	**100,0%**
Rentas exentas	76.268	9.068	83.434	10.217	12,7%	81,9%
Descuentos	1.086	1.086	1.363	1.363	25,5%	10,9%
Deducción por inversión en activos fijos	2.480	992	2.399	888	-10,5%	7,1%

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas.

**: Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO. DIAN.

Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. n.d.: información no disponible. n.a.: no aplica.

Concepto	2017 *		2018 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	**1,3%**	**0,6%**	**1,6%**	**0,6%**
Rentas exentas	1,0%	0,4%	1,2%	0,5%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%
Total personas naturales	**7,3%**	**0,6%**	**7,3%**	**0,6%**
Rentas exentas	7,3%	0,6%	7,3%	0,6%
Descuentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	**8,7%**	**1,2%**	**8,9%**	**1,3%**
Rentas exentas	8,3%	1,0%	8,5%	1,0%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%

* La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas.

** Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018.

n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

Un análisis más preciso de los gastos tributarios y su potencial recaudatorio se efectúa sobre los contribuyentes del impuesto, dado que una eventual eliminación de los gastos solicitados por las entidades pertenecientes al régimen especial (entidades sin ánimo de lucro) no necesariamente tendría un efecto positivo en el balance del Gobierno.

Cuadro VIII. 3. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total contribuyentes

Miles de millones de pesos y cómo % del PIB

Concepto	2017 *		2018 **		Var. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	18/17	2018
Total personas jurídicas	**9.661**	**4.327**	**11.082**	**4.748**	**0**	**100,0%**
Rentas exentas	6.410	2.564	7.655	2.832	10,5%	59,7%
Descuentos	771	771	1.028	1.028	33,3%	21,7%
Deducción por inversión en activos fijos	2.480	992	2.399	888	-10,5%	18,7%
Total personas naturales	**67.540**	**5.765**	**71.818**	**6.131**	**0**	**100,0%**
Rentas exentas	67.225	5.450	71.483	5.796	6,3%	94,5%
Descuentos	315	315	335	335	6,3%	5,5%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	**77.201**	**10.092**	**82.900**	**10.879**	**7,8%**	**100,0%**
Rentas exentas	73.635	8.014	79.138	8.628	7,7%	79,3%
Descuentos	1.086	1.086	1.363	1.363	25,5%	12,5%
Deducción por inversión en activos fijos	2.480	992	2.399	888	-10,5%	8,2%

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas.
**: Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018. n.a.: no aplica. n.d.: no disponible.

Concepto	2017 *		2018 **	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total personas jurídicas	**1,0%**	**0,5%**	**1,1%**	**0,5%**
Rentas exentas	0,7%	0,3%	0,8%	0,3%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%
Total personas naturales	**7,3%**	**0,6%**	**7,3%**	**0,6%**
Rentas exentas	7,3%	0,6%	7,3%	0,6%
Descuentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Deducción por inversión en activos fijos	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	**8,4%**	**1,1%**	**8,5%**	**1,1%**
Rentas exentas	8,0%	0,9%	8,1%	0,9%
Descuentos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%

*: La información presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2019 difiere de la publicada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2018, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas. **: Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2017. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2018. n.d.: información no disponible. n.a.: no aplica.
Fuente: DIAN, con base en las declaraciones de renta. Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta

Del costo fiscal de los gastos para las personas jurídicas declarantes ($6.337mm), $4.748 mm corresponden a los contribuyentes por el año gravable 2018. Lo anterior, sumado al costo estimado por los gastos concedidos a las personas naturales contribuyentes ($6.131 mm, que corresponde al mismo valor de los declarantes), genera un costo fiscal total de $10.879 mm (1,1% del PIB). De este costo, el 79,3% ($8.628

mm) correspondió a las rentas exentas; 12,5% ($1.363 mm) a los descuentos tributarios; y 8,2% ($888 mm) a la deducción por inversión en activos fijos **(Cuadro VIII. 3).**

1.2. DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS REALES PRODUCTIVOS

La inversión estimada de las empresas durante el año gravable 2018 fue de $6.509 mm (0,7% del PIB) **(Cuadro VIII. 4).** La deducción por inversión en activos fijos reales productivos por el año gravable 2018 ascendió a $2.399 mm, presentando una reducción de 3,3% frente al valor observado en el año gravable 2017, debido a la menor inversión realizada entre los dos años de referencia. La deducción corresponde a lo informado por veintiocho personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la nación y que hicieron uso del mencionado gasto tributario, con información disponible a la fecha de elaboración de este documento. De éstas, 23 corresponden al sector privado, representando el 51,8% ($434 mm) del costo fiscal, y el restante ($404 mm) a las empresas del sector público/mixto.

Cuadro VIII. 4. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Miles de millones de pesos

Tipo de contribuyente	Inversión estimada **	Valor deducción	Costo fiscal ***
Sector privado	3.726	1.293	478
Sector público / mixto	2.783	1.106	409
Total	**6.509**	**2.399**	**888**

*: Datos preliminares.
**: Se calcula a partir de la deducción solicitada.
***: Se calcula a partir de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.
Fuente: Formato 2516 e información reportada por las empresas. DIAN.
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DGO-DIAN.

El **Cuadro VIII. 5.** muestra que tres sectores económicos concentran el 75,6% del costo fiscal por este gasto tributario: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (43,0%); Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas (23,0%); e Industrias manufactureras (9,6%). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de $85,7 mm, disminuyendo su impuesto de renta en un monto cercano a $30,0 mm.

Cuadro VIII. 5. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos
Miles de millones de pesos

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor de la deducción	Costo fiscal***	Participación en el costo %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.443	975	361	40,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.897	584	216	24,3%
Industrias manufactureras	640	238	88	9,9%
Transporte y almacenamiento	533	213	79	8,9%
Actividades financieras y de seguros	422	160	59	6,7%
Información y comunicaciones	332	133	49	5,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo / Actividades inmobiliarias	242	96	36	4,0%
Total	**6.509**	**2.399**	**888**	**100,0%**

*: Datos preliminares.
**: Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.
***: Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa de renta vigente para el año gravable.
Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DGO-DIAN.

1.3. RENTAS EXENTAS

En el año gravable 2018, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta ascendieron a $11.951 mm (1,2% del PIB), que implica un incremento de 32,2% respecto al valor observado en 2017 **(Cuadro VIII. 2).** Estas rentas conllevan un costo fiscal por valor de $4.422 mm (0,5% del PIB).

La composición de las rentas exentas de las sociedades muestra que el 64,1% corresponde a los contribuyentes, quienes registraron un valor de $7.655 mm, en tanto que el 35,9% corresponde al régimen especial ($4.296 mm) para un total de $11.951 mm. Por subsector económico, el 69,8% de las rentas exentas se distribuyen en cuatro subsectores: Actividades financieras y de seguros con 37,4%; Actividades inmobiliarias con 15,9%; Construcción con 10,4%; e Industrias manufactureras con una participación del 6,1% **(Cuadro VIII. 6).**

Para efectos de este capítulo, se presenta la desagregación de los declarantes entre contribuyentes y del régimen especial, a efectos de ilustrar el gasto tributario en estos dos grupos. En el caso del régimen especial, de acuerdo con el artículo 358 del Estatuto Tributario, el beneficio neto o excedente tiene el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen su objeto social y la actividad meritoria de la entidad.

Cuadro VIII. 6. Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante - Total, declarantes - Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Actividades financieras y de seguros	4.379	93	4.472	37,4%
Actividades inmobiliarias	79	1.823	1.902	15,9%
Construcción	1.107	134	1.241	10,4%
Industrias manufactureras	722	10	732	6,1%
Educación	3	691	693	5,8%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	7	555	561	4,7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	525	0	525	4,4%
Otras actividades de servicios	21	385	406	3,4%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	92	162	254	2,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	174	72	247	2,1%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	83	137	219	1,8%
Transporte y almacenamiento	144	15	159	1,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	119	37	155	1,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	70	30	100	0,8%
Información y comunicaciones	60	21	82	0,7%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	70	72	0,6%
Alojamiento y servicios de comida	41	27	69	0,6%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	17	32	50	0,4%
Explotación de minas y canteras	11	0	12	0,1%
Total	**7.655**	**4.296**	**11.951**	**100,0%**
Participación dentro del total de declarantes	**64,1%**	**35,9%**	**100,0%**	

Fuente: DIAN. * Datos preliminares.

Para el universo de los contribuyentes, el costo fiscal de las rentas exentas de las personas jurídicas asciende a $2.832 mm por el año gravable 2018 y un monto estimado de $5.796 mm en las personas naturales

por el año gravable 2018 (Cuadro 3). Para este último grupo, en la legislación no existe distinción entre contribuyente y otra clase de régimen tributario, por lo cual se mantiene el valor de las rentas exentas presentadas por las personas naturales declarantes.

Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan las rentas exentas, se destacan los subsectores de Actividades financieras y de seguros y Construcción, con una participación en el costo fiscal de este grupo de 57,2% y 14,5%, respectivamente. La reducción promedio de la base gravable por la utilización del incentivo es equivalente a 29.0%, la cual se obtiene de dividir el monto de rentas exentas entre la base gravable total de los contribuyentes que lo utilizan **(Cuadro VIII. 7).**

Los subsectores que reducen en mayor medida su base gravable con la utilización de este tipo de gasto tributario son Administración pública y defensa (99,4%), Otras actividades de servicios (95,3%) y Educación (85,0%), aunque el monto de la renta exenta es bajo respecto al de otros subsectores. Entre los contribuyentes se distinguen los grandes contribuyentes, cuyas rentas exentas ascienden a $6.774 mm, de las cuales el 71,0% pertenecen al sector privado ($4.807 mm) y el 29,0% al sector público/mixto ($1.967 mm).

Cuadro VIII. 7. Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta - Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Monto de renta exenta	Costo fiscal	Participación costo fiscal %	Rentas exentas / Renta Total**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación	83	31	1,1%	99,4%
Otras actividades de servicios	21	8	0,3%	95,3%
Educación	3	1	0,0%	85,0%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	119	44	1,6%	75,8%
Actividades inmobiliarias	79	29	1,0%	71,4%
Construcción	1.107	409	14,5%	65,6%
Alojamiento y servicios de comida	41	15	0,5%	47,2%
Actividades financieras y de seguros	4.379	1.620	57,2%	45,7%
Transporte y almacenamiento	144	53	1,9%	45,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1	1	0,0%	23,4%
Industrias manufactureras	722	267	9,4%	21,2%
Información y comunicaciones	60	22	0,8%	20,8%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	525	194	6,9%	19,8%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	92	34	1,2%	17,5%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	174	64	2,3%	16,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	7	2	0,1%	12,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	17	6	0,2%	12,4%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	70	26	0,9%	9,8%
Explotación de minas y canteras	11	4	0,1%	0,2%
Total	**7.655**	**2.832**	**100,0%**	**29,0%**

Fuente: DIAN. * Datos preliminares.

** Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso de este tratamiento.

La mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado corresponde a los subsectores Actividades financieras y de seguros, e Industrias manufactureras, con 59,0% y 14,5%, respectivamente. Para el sector público/mixto, el 76,8% de las rentas exentas se concentra en el subsector Actividades financieras y de seguros ($1.511 mm) **(Cuadro VIII. 8).**

Cuadro VIII. 8. Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes - Total contribuyentes - Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Privado	Público / Mixto	Total **	Participación sector privado %	Participación sector público / mixto %
ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS	2.834	1.511	4.345	59,0%	76,8%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	699	0	699	14,5%	0,0%
CONSTRUCCIÓN	638	0	638	13,3%	0,0%
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO	139	385	524	2,9%	19,6%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS	132	0	132	2,8%	0,0%
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	117	0	117	2,4%	0,0%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA	82	0	82	1,7%	0,0%
DISTRIBUCIÓN DE AGUA; EVACUACIÓN Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES, GESTIÓN DE DESECHOS Y ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO AMBIENTAL	0	60	60	0,0%	3,0%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	56	0	56	1,2%	0,0%
RESTO DE SUBSECTORES	42	11	53	0,9%	0,6%
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	39	0	39	0,8%	0,0%
ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA	17	0	17	0,4%	0,0%
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS	11	0	11	0,2%	0,0%
TOTAL	**4.807**	**1.967**	**6.774**	**100,0%**	**100,0%**
PARTICIPACIÓN	**71,0%**	**29,0%**			

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** La diferencia respecto al total de personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas exentas ascendieron a $881 mm.

En el caso de las rentas exentas[94] de personas naturales, se estima un gasto para este grupo de declarantes por $71.483 mm por el año gravable 2018 **(Cuadro VIII. 9).** La mayor parte de las rentas exentas de las personas naturales se encuentra en el subsector Asalariados, el cual representa el 78,8% del total, seguido por el subsector Actividades profesionales, científicas y técnicas con 6,2%, y el subsector Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social con 3,3%.

Cuadro VIII. 9. Rentas exentas* de las personas naturales. Total, declarantes - Año gravable 2018**

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Total	Particip.%
Asalariados	56.309	78,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4.439	6,2
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2.389	3,3
Rentistas de capital	1.553	2,2
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1.070	1,5
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	955	1,3
Educación	896	1,3
Transporte y almacenamiento	633	0,9
Información y comunicaciones	502	0,7
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	479	0,7

* Incluye las deducciones imputables conforme a lo señalado en el instructivo de diligenciamiento del formulario F-210 de personas naturales para el año gravable 2017.

** Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2017.

Fuente: DIAN.

[94] Incluye las deducciones imputables conforme a lo señalado en el instructivo de diligenciamiento del formulario F-210 de personas naturales para el año gravable 2017.

Cuadro VIII. 9. (Continuación) Rentas exentas* de las personas naturales. Total, declarantes - Año gravable 2018**

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Total	Particip.%
Actividades inmobiliarias	474	0,7
Construcción	445	0,6
Industrias manufactureras	345	0,5
Actividades financieras y de seguros	243	0,3
Alojamiento y servicios de comida	195	0,3
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	190	0,3
Otras actividades de servicios	156	0,2
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	92	0,1
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	57	0,1
Explotación de minas y canteras	35	0,0
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	18	0,0
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	4	0,0
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2	0,0
Total	**71.483**	**100,0**

1.4. DESCUENTOS TRIBUTARIOS

El costo fiscal total de los descuentos tributarios en el año gravable 2018 ascendió a $1.363 mm, donde $1.028 mm corresponden a las personas jurídicas y se estima que las personas naturales solicitaron descuentos por el año gravable 2018 por un monto de $335 mm (Cuadro 2).

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 5,1%. No obstante, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores de Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental; y Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, redujeron su impuesto de renta en 15,5%, 15,0% y 11,6%, respectivamente **(Cuadro VIII. 10).**

Cuadro VIII. 10. Descuentos tributarios de las personas jurídicas. Total declarantes – Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	318	30,9	15,5%
Explotación de minas y canteras	222	21,6	4,5%
Actividades financieras y de seguros	124	12,1	4,8%
Industrias manufactureras	112	10,9	3,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	60	5,9	2,9%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	51	5,0	15,0%
Información y comunicaciones	31	3,0	8,3%

Cuadro VIII. 10. (Continuación) Descuentos tributarios de las personas jurídicas. Total declarantes – Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Actividades profesionales, científicas y técnicas	26	2,6	7,0%
Construcción	24	2,4	4,8%
Transporte y almacenamiento	22	2,1	1,0%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	0,9	5,6%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7	0,7	4,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	6	0,6	2,3%
Actividades inmobiliarias	5	0,5	4,0%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	3	0,3	11,6%
Alojamiento y servicios de comida	3	0,3	3,1%
Otras actividades de servicios	1	0,1	8,5%
Educación	1	0,1	8,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1	0,1	2,3%
Total	**1.028**	**100,0**	**5,1%**

** Corresponde al impuesto básico de renta de las empresas que utilizaron el descuento.

Fuente: DIAN. *Datos preliminares.

Si se discrimina entre los descuentos tributarios de las personas jurídicas utilizados por el sector privado y el sector público/mixto, se observa que los primeros concentran el 63,4% del total de los descuentos ($652 mm) **(Cuadro VIII. 11).** En este subconjunto de personas jurídicas, de los 19 subsectores que utilizaron los descuentos tributarios, los primeros cuatro subsectores concentran el 76,2%, ubicándose en el primer lugar Explotación de minas y canteras con una participación de 31,1% y un monto equivalente a $203 mm. Para el sector público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a $376 mm.

Cuadro VIII. 11. Descuentos tributarios de las personas jurídicas declarantes según naturaleza de la sociedad - Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Total	Público / mixto	Privado	Participación % sector privado
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	318	290	27	4,2%
Explotación de minas y canteras	222	20	203	31,1%
Actividades financieras y de seguros	124	2	122	18,7%
Industrias manufactureras	112	1	112	17,1%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	60	0	60	9,2%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	51	51	1	0,1%
Información y comunicaciones	31	1	29	4,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	26	0	26	4,0%
Construcción	24	0	24	3,7%
Transporte y almacenamiento	22	9	12	1,9%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	10	2	8	1,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	7	0	7	1,1%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	6	0	6	0,9%
Actividades inmobiliarias	5	0	5	0,8%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	3	0	3	0,5%
Alojamiento y servicios de comida	3	0	3	0,4%
Otras actividades de servicios / Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	2	0	2	0,3%
Educación	1	0	1	0,2%
Total	**1.028**	**376**	**652**	**100,0%**

Fuente: DIAN. *Datos preliminares.

De otro lado, las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de $335,1 mm en el año gravable 2018, de los cuales el 54,2% corresponden a descuentos por impuestos pagados en el exterior, y el 31,5% a otros descuentos. El subsector Asalariados agrupa el 55,5% del monto total de descuentos calculados, seguido por Rentistas de capital y Actividades profesionales, científicas y técnicas con 12,9% y 6,9%, respectivamente **(Cuadro VIII. 12)**

Cuadro VIII. 12. Descuentos tributarios de las personas naturales. (MM de pesos). Total declarantes – Año gravable 2018*

Miles de millones de pesos

Subsector económico	Impuestos pagados en el exterior	Donaciones	Otros	Total	Participación %
Asalariados	116,2	24,2	45,6	186,0	55,5%
Rentistas de capital	32,4	6,6	4,3	43,2	12,9%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	9,0	3,7	10,3	23,0	6,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	0,9	2,0	13,2	16,1	4,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	3,6	0,7	5,3	9,6	2,9%
Actividades inmobiliarias	4,1	2,6	1,6	8,3	2,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2,0	1,7	3,2	6,9	2,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	5,2	0,4	0,4	6,0	1,8%
Industrias manufactureras	1,4	0,5	3,8	5,8	1,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1,0	2,1	2,6	5,7	1,7%
Construcción	0,4	1,0	3,5	4,9	1,4%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	2,8	0,3	0,4	3,5	1,1%
Transporte y almacenamiento	0,2	0,3	2,9	3,4	1,0%
Alojamiento y servicios de comida	0,2	0,2	2,8	3,2	1,0%
Información y comunicaciones	1,0	0,4	1,5	2,8	0,8%
Educación	0,1	0,4	2,1	2,5	0,8%
Otras actividades de servicios	0,5	0,6	1,2	2,2	0,7%
Explotación de minas y canteras	0,6	0,0	0,1	0,8	0,2%
Actividades financieras y de seguros	0,0	0,1	0,6	0,7	0,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria / Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado / Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	0,0	0,0	0,1	0,2	0,1%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1%
Total	**181,6**	**47,9**	**105,5**	**335,1**	**100,0%**
Participación	**54,2%**	**14,3%**	**31,5%**	**100,0%**	

Fuente: DIAN. * Datos estimados. Se calculan a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2017.

Cuadro VIII. 13. Correspondencia entre sector económico y subsector económico para el año gravable 2018*

SECTOR ECONÓMICO	SUBSECTOR ECONÓMICO
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA
MINERÍA	EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS
MANUFACTURA	INDUSTRIAS MANUFACTURERAS
ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AGUA	SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS, VAPOR Y AIRE ACONDICIONADO DISTRIBUCIÓN DE AGUA; EVACUACIÓN Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES, GESTIÓN DE DESECHOS Y ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO AMBIENTAL
CONSTRUCCIÓN	CONSTRUCCIÓN
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO, ACTIVIDADES DE ALOJAMIENTO Y DE SERVICIO DE COMIDAS	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES
ACTIVIDADES FINANCIERAS, INMOBILIARIAS Y DE SEGUROS	ACTIVIDADES FINANCIERAS Y DE SEGUROS ACTIVIDADES INMOBILIARIAS
ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS, TÉCNICAS Y DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO	ACTIVIDADES PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO
ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA, DE ENSEÑANZA, ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD Y DE ASISTENCIA SOCIAL	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA; PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACIÓN OBLIGATORIA EDUCACIÓN ACTIVIDADES DE ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y DE ASISTENCIA SOCIAL
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	ACTIVIDADES ARTÍSTICAS, DE ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS ACTIVIDADES DE LOS HOGARES INDIVIDUALES EN CALIDAD DE EMPLEADORES; ACTIVIDADES NO DIFERENCIADAS DE LOS HOGARES INDIVIDUALES COMO PRODUCTORES DE BIENES Y SERVICIOS PARA USO PROPIO ACTIVIDADES DE ORGANIZACIONES Y ENTIDADES EXTRATERRITORIALES
ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS PERSONAS NATURALES	ASALARIADOS PERSONAS NATURALES SUBSIDIADAS POR TERCEROS O SIN ACTIVIDAD ECONÓMICA RENTISTAS DE CAPITAL

Fuente: DIAN. *Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v. 4.0 adaptada para Colombia.

2. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS (IVA)

En esta parte de la evaluación del gasto tributario en el IVA, se presentan tres situaciones inmersas en la legislación del impuesto, como son: las exclusiones del tributo, las exenciones del mismo y las tarifas diferenciales o especiales. En resumen, se menciona la circulación de bienes y servicios que el legislador libera total o parcialmente de este gravamen.

Actualmente, la legislación tributaria colombiana somete a este impuesto la venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos; la venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial; la prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos; la importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente, y la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

La Ley 1819 de 2016[95] realizó cambios a la normativa tributaria del país. En relación con el Impuesto sobre las ventas (IVA) se destaca la modificación de la tarifa general incrementándola del 16% al 19%; mantuvo la existencia de productos gravados a la tarifa del 5%, y de ciertos bienes y servicios exentos, cuya tarifa es cero, con derecho a devolución[96]; así como determinados bienes y servicios excluidos.

En el año 2018, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE presentó, de conformidad con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los resultados de la actualización del "año base" de las Cuentas Nacionales correspondientes a la "base 2015", lo cual trajo como consecuencia el reajuste de las cifras del "año base 2005".

Esta actualización contó con el acompañamiento técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) y con el seguimiento de la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE) e introdujo cambios importantes

[95] La Ley 1819 de 2016, introdujo cambios importantes en el Impuesto al valor Agregado tanto en el hecho generador como en la tarifa. Entre otros las modificaciones más importantes son los siguientes: Se estableció una tarifa general del IVA del 19%. la modificación al periodo gravable para los responsables del impuesto el cual podrá ser bimestral o cuatrimestral eliminando el anual. Alimentos básicos de la canasta familiar sin IVA. No tendrán IVA la leche, los huevos, el queso, las carnes, los cereales, las frutas y las verduras, la educación, los servicios médicos y medicamentos, ni el transporte público. Los estratos 1, 2 y 3 no pagarán IVA en servicios de internet ni en computadores hasta de $1,5 millones, ni en celulares y tabletas hasta de $650 mil. Toallas higiénicas, bicicletas y carros eléctricos, que estaban gravados al 16%, quedaron con un IVA preferencial del 5%. Se creó el descuento especial del IVA para las actividades de exploración de hidrocarburos en proyectos costa afuera. Tienen derecho a que se reconozca el IVA pagado en la adquisición e importación de bienes y servicios como impuesto descontable. Este beneficio no podrá usarse de forma concurrente con el descuento por IVA pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada, ni tampoco como costo o deducción en el impuesto de renta. Las recargas de los celulares se definen como una venta de un bien incorporal y, por lo tanto, no son sujetas al IVA. Otra medida, no menos importante, es la causación del impuesto a la tarifa del 5% en la primera venta de las viviendas cuyo valor supere los $800 millones (26.000 UVT). Complementariamente las viviendas usadas y las nuevas cuyo precio sea inferior a los $800 millones seguirán en la categoría de exentas. Los servicios prestados desde el exterior - "servicios electrónicos" se entenderán prestados, licenciados o adquiridos en el territorio nacional y causarán el respectivo impuesto cuando el usuario directo o destinatario tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional. Entre los más destacados se tienen, la música, los videos, las películas y juegos de cualquier tipo, así como la radiodifusión de cualquier tipo de evento, el servicio de plataforma de distribución digital de aplicaciones móviles, el suministro de servicios de publicidad online y el suministro de enseñanza o entrenamiento a distancia.

[96] Los productores de bienes y servicios exentos de IVA son responsables del impuesto sobre las ventas con derecho a descuentos y devoluciones, por lo que deberán presentar la declaración de IVA. Así, se causa el derecho de solicitar como descuento los valores que hayan pagado por concepto de IVA en la compra de materia prima y demás partidas gravadas relacionadas con la producción o comercialización de los bienes exentos.
En consecuencia, se aplica lo establecido en el Art. 485 del Estatuto Tributario: "*Los impuestos descontables son: a. El impuesto sobre las ventas facturado al responsable por la adquisición de bienes corporales muebles y servicios.*
b. El impuesto pagado en la importación de bienes corporales muebles."

recomendados en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008, como por ejemplo: el tratamiento renovado de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI)[97], la investigación y desarrollo (como formación de capital) y los productos en proceso, el cálculo separado de las mediciones del sector de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares y de los subsectores de este tipo de unidades institucionales que pertenecen a los sectores gobierno general, sociedades financieras y no financieras; ajustes en la clasificación institucional del sector financiero[98], profundización en el tratamiento de los seguros sociales, en particular la parte relativa a las pensiones, el proceso de acercamiento hacia las estadísticas de Finanzas Públicas y las mejoras que podían darse por la mayor disponibilidad de fuentes de información[99]. En la base 2015 se presentan mediciones explícitas de las actividades directas y asociadas de investigación y desarrollo (I+D), así como de la formación bruta de capital generada por su creación y disposición para uso final.

Adicionalmente, la base 2015 implementa las revisiones más recientes de clasificaciones de productos, de actividades económicas, de sectores institucionales y de transacciones, con el fin de ajustarlas a las normas internacionales (CIIU 4.0 y CPC 2.0 adaptadas para Colombia). Esto permitió reenfocar el estudio de las cuentas de producción de las actividades y de los equilibrios de bienes y servicios[100], con un mejor seguimiento de las actividades productivas, aprovechando la información disponible a precios corrientes según los componentes de las cuentas de producción y generación del ingreso. Asimismo, se adelantó un análisis simultáneo de productos y de actividades, a partir del cual se construyen las cuentas del sistema, priorizando las actividades económicas con énfasis en la información contable. Por el contrario, en la base 2005, el énfasis se había

[97] En la metodología de la base 2015 se implementan recomendaciones de referentes internacionales en materia de medición económica; así, en la estimación de la producción de los Servicios de Intermediación Financiera Medidos Indirectamente (SIFMI) que corresponde a los cargos indirectos por los servicios de los depósitos y préstamos con intermediarios financieros, se aplica la recomendación metodológica del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008 en lo relacionado con el uso de la tasa de referencia. Hasta la fecha el cálculo aplicaba una tasa de referencia ajustada denominada "tasa punto medio", en tanto que en lo sucesivo se tomará un tipo de interés de referencia que debe aplicarse al nivel de préstamos y depósitos para determinar los flujos de interés que se registran en el SCN.

El método recomendado en el SCN 2008 para el cálculo de los SIFMI implica varios cambios con relación a la fórmula del SCN 1993. Para los intermediarios financieros se incluyen todos los préstamos y depósitos y no sólo los que proceden de los fondos obtenidos por la intermediación. El tipo de interés de referencia no debe contener ningún elemento del servicio y reflejar el riesgo y la estructura de vencimientos de los depósitos y de los préstamos. El tipo de interés que prevalece para los préstamos interbancarios y para los créditos, podría ser una elección adecuada para el tipo de interés de referencia. Sin embargo, tipos de interés de referencia distintos podrían requerirse para cada una de las divisas en las que se expresan los préstamos y los depósitos, especialmente en el caso de una institución financiera no residente. Entre bancos de una misma economía, hay muy pocos intercambios de esta naturaleza.
Los párrafos 6.163 a 6.169 del SCN 2008 describen los principios básicos del SIFMI y explican la necesidad de hacer la distinción entre el interés como se entiende en los bancos por mantener depósitos y emitir préstamos y, los flujos de renta de la inversión registrados en el SCN

[98] En tal sentido la actividad de intermediación financiera y de seguros, pasa a representarse en cuatro actividades económicas separadas, para la base 2015:
85: Actividades de servicios financieros de intermediación.
86: Actividades de servicios financieros de inversión, custodia y otros servicios conexos.
87: Seguros, seguros sociales y fondos de pensiones, excepto la seguridad social.
88: Actividades auxiliares complementarias de las actividades de servicios financieros y de seguros.

[99]La elaboración de la base 2015 de cuentas nacionales ha permitido redimensionar las operaciones de todos los sectores institucionales de la economía colombiana. Los nuevos resultados permiten presentar de forma separada la secuencia de cuentas corrientes de las Instituciones Sin Fines de Lucro, tanto las que están al servicio de los hogares como las que prestan servicios a los demás sectores y actividades. La mayor oferta de información y las mejoras en calidad y cobertura de los registros, han permitido ampliar la representación del gobierno general y los subsectores de las sociedades financieras conforme las recomendaciones del SCN 2008, así como afinar las transacciones distributivas de que son objeto las sociedades no financieras. Así mismo, las cuentas de los hogares fueron elaboradas directamente, gracias al uso de estadísticas del mercado laboral y el aprovechamiento de las investigaciones de pequeños negocios disponibles en la oferta estadística. Por su parte, la metodología refiere un cambio de clasificación institucional de las Cajas de Compensación Familiar, así como de la conceptualización armonizada de los sistemas de seguros sociales y de seguridad social, particularmente en el tema pensional, resultado de los acuerdos en el marco de la Comisión Interinstitucional de Estadísticas de Finanzas Públicas.

[100] En los Cuadros de Oferta-Utilización (COU) de Cuentas Nacionales, los equilibrios de bienes y servicios hace referencia a las cuentas o balances de bienes y servicios a precios básicos y de comprador, que bajo la metodología de cálculo de la base 2015 sugiere un número aproximado de 392 productos definidos en la nomenclatura correspondiente.

definido de manera prioritaria en el seguimiento a los productos que posteriormente permitían la conciliación de resultados de las actividades económicas que los producen.

En cuanto a la metodología de cálculo de la base 2015, se ha dado una importancia creciente a las fuentes provenientes de registros administrativos, en particular los estados financieros recopilados por las diferentes superintendencias (de sociedades, financiera, de salud, de subsidio familiar, etc.), la Contaduría General de la Nación (CGN), el Formulario Único Territorial (FUT), el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); así como los registros obtenidos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Así mismo y como impacto derivado de este cambio metodológico, el proceso de elaboración de un sistema de Cuentas Nacionales ahora cuenta con un enfoque de consistencia, pues incluye una estimación detallada del PIB y de su evolución en valor y volumen desde las diferentes ópticas de la producción, del gasto y del ingreso, así como las cuentas de los sectores institucionales.

Bajo el contexto anterior, en esta sección se presenta la estimación del costo fiscal de los tratamientos preferenciales del Impuesto sobre las Ventas (IVA) empleando como punto de referencia la tarifa general del 19% para los años gravables 2017 y 2018. Sin embargo, brevemente, se explicará a continuación la metodología empleada para ello.

El impacto fiscal por las modificaciones en el Impuesto sobre las ventas (IVA) se calcula a partir del "Modelo del IVA" desarrollado por la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la Dirección de Gestión Organizacional de 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.

El Modelo para estimar el IVA potencial funciona a partir de Cuadros de oferta y utilización[101] cuyos 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 Cuadros de Oferta-Utilización (COU) de Cuentas Nacionales, manteniendo el estado de gravado, excluido o exento de los demás productos de la economía.

Por metodología, se actualizaron en el Modelo del IVA las Cuadros de Oferta-Utilización (COU) a precios corrientes del año 2017 provisional a seis (6) dígitos (última matriz disponible), los cuales permiten obtener una desagregación a 392 categorías de productos conforme la CPC 2.0 A.C. y, 60 agrupaciones según las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU Rev. 4 A.C.).[102]Para el año gravable 2018, se calcularon matrices proyectadas a partir del Producto Interno Bruto trimestral por ramas de actividad económica del DANE.

Si bien el IVA es un impuesto que grava la totalidad del bien o servicio, a la vez da el derecho a un descuento sobre aquél que gravó los insumos necesarios para la producción y/o comercialización del bien o servicio. De esa manera, el tributo grava uno a uno los eslabones del valor agregado que van añadiéndose en

[101] Se estructuran estimando el impuesto aplicable a importaciones, sumando el impuesto aplicable al producto vendido a nivel interno y restando cualquier crédito tributario aplicable a la demanda intermedia y a la formación bruta de capital fijo (insumos).
[102] Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/cuentas-nal-anuales-base-2015.pdf

la cadena de producción y distribución. Los descuentos del mismo, permiten que se grave únicamente el valor agregado en cada etapa de producción y distribución.

Es pertinente mencionar que el presente análisis no incluye aspecto alguno relacionado con el Impuesto Nacional al Consumo[103] . Igualmente, la Ley 1819 de 2016 modificó el artículo 420 del Estatuto Tributario, incluyendo como hechos generadores del IVA, la venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial; la prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos y; la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.

En el **(Cuadro VIII. 14)** se presenta un resumen del impacto fiscal que se deriva de la existencia de exclusiones, exenciones y tratamientos diferenciales, tomando como referencia la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018.

Cuadro VIII. 14. Estimación del impacto fiscal por existencia de tratamientos diferenciales en el IVA frente a la tarifa

Miles de millones de pesos

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general		Valor por punto de tarifa	
	2017	2018	2017	2018
Bienes y servicios excluidos	49.537	51.939	2.607	2.734
Bienes exentos	8.597	9.725	452	512
Bienes y servicios al 5%	2.992	3.051	214	218

Como porcentaje del PIB

Concepto	Valor estimado de pasar de la tarifa actual a la tarifa general		Valor por punto de tarifa	
	2017	2018	2017	2018
Bienes y servicios excluidos	5,4%	5,3%	0,3%	0,3%
Bienes exentos	0,9%	1,0%	0,0%	0,1%
Bienes y servicios al 5%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%

Fuente: 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.

[103] El Impuesto Nacional al Consumo –INC– se estableció en la Reforma Tributaria del 2012 (Ley 1607 de 2012) y que entró en vigencia el 1ro de enero de 2013. Es de carácter monofásico; pagado por el usuario final del servicio, o el consumidor o importador final del producto. Tiene como hecho generador la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de servicios y bienes. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos según lo dispuesto en el artículo 512-2 de este Estatuto. Las ventas de algunos bienes corporales muebles, de producción doméstica o importados, según lo dispuesto en los artículos 512-3, 512-4 y 512-5 del Estatuto Tributario. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas; según lo dispuesto en los artículos 512-8, 512-9, 512-10, 512-11, 512-12 y 512-13 de este Estatuto, ya sea que involucren o no actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles. También se causará al momento del desaduanamiento del bien importado por el consumidor final, la entrega material del bien, de la prestación del servicio o de la expedición de la cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente por parte del responsable al consumidor final. El impuesto nacional al consumo no genera impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas (IVA). Son responsables del impuesto el prestador del servicio de telefonía móvil, datos y/o internet y navegación móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto al consumo y en la venta de vehículos usados el intermediario profesional.

2.1. BIENES Y SERVICIOS EXCLUIDOS

El Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424, los bienes excluidos del IVA y en el artículo 476 los servicios excluidos del mismo.

En el **Cuadro VIII. 15**. se presenta el total que resultaría si se gravaran los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018, para los 66 grupos de productos (a dos dígitos) conformados de acuerdo a la Clasificación Central de Producto (CPC 2.0A.C.) según las Cuadros de Oferta-Utilización (COU) de Cuentas Nacionales y que originalmente se encontraban desagregados en 392 categorías de productos a seis (6) dígitos de acuerdo a la CPC 2.0 A.C. El total presentado se traduce en el impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018.

Cuadro VIII. 15. Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018.

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2017	2018
72	Servicios inmobiliarios	8.111	8.454
91	Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general; servicios de seguridad social obligatoria	7.463	8.098
93	Servicios para el cuidado de la salud humana y servicios sociales	4.944	5.397
92	Servicios de educación	4.980	5.188
01	Productos de la agricultura y la horticultura	3.912	4.057
71	Servicios financieros y servicios conexos	2.924	3.157
86	Servicios de apoyo a la agricultura, la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y los servicios públicos	2.224	2.278
53	Construcciones	2.163	2.118
64 + 65 + 66	Servicios de transporte de pasajeros; servicios de transporte de carga; servicios de alquiler de vehículos de transporte con operario	2.004	1.999
69	Servicios de distribución de electricidad, gas y agua (por cuenta propia)	1.896	1.923
35	Otros productos químicos; fibras artificiales (o fibras industriales hechas por el hombre)	1.515	1.570
96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	1.250	1.295
17	Electricidad, gas de ciudad, vapor y agua caliente	874	892
97	Otros servicios personales	772	798
98	Servicios domésticos	665	684
94	Servicios de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos y otros servicios de saneamiento ambiental	564	562
12 + 13	Petróleo crudo y gas natural; minerales y concentrados de uranio y torio	414	515
23	Productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón; otros productos alimenticios	530	500
67	Servicios de apoyo al transporte	433	458
34	Químicos básicos	375	388
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	362	379
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	204	213
95	Servicios de asociaciones	205	212
73	Servicios de arrendamiento o alquiler	180	197
84	Servicios de telecomunicaciones, transmisión y suministro de información	147	156
24	Bebidas	103	111
68	Servicios postales y de mensajería	93	103
81	Servicios de investigación y desarrollo	91	99
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	42	40
44	Maquinaria para usos especiales	37	38
33	Productos de hornos de coque; productos de refinación de petróleo y combustible nuclear	32	34
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	24	25
21	Carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas	11	12
16	Otros minerales	12	11
18	Agua natural	9	9
38	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	7	8
11	Carbón de hulla, lignito y turba	7	8
36	Productos de caucho y plástico	6	6
04	Pescado y otros productos de la pesca	5	6
43	Maquinaria para uso general	5	5
49	Equipo de transporte	3	3
83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	1	1
03	Productos de la silvicultura y de la explotación forestal	0	0
14	Minerales metálicos	0	0
15	Piedra, arena y arcilla	0	0
22	Productos lácteos y ovoproductos	0	0

Cuadro VIII. 15. (Continuación) Impacto fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018.

Miles de millones de pesos

Código del producto matriz utilización	Descripción	2017	2018
25	Productos de tabaco	0	0
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	0	0
28	Tejido de punto o ganchillo; prendas de vestir	0	0
29	Cuero y productos de cuero; calzado	0	0
31	Productos de madera, corcho, cestería y espartería	0	0
39	Desperdicios; desechos y residuos	0	0
41	Metales básicos	0	0
42	Productos metálicos elaborados (excepto maquinaria y equipo)	0	0
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	0	0
54	Servicios de construcción	0	0
61 + 62	Servicios de comercio (venta al por mayor y venta al por menor)	0	0
63	Alojamiento; servicios de suministros de comidas y bebidas	0	0
82	Servicios jurídicos y contables	0	0
85	Servicios de soporte	0	0
87	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación (excepto servicios de construcción)	0	0
88	Servicios de fabricación de insumos físicos que son propiedad de otros	0	0
89	Servicios de edición, impresión y reproducción; servicios de recuperación de materiales y otros servicios de fabricación	0	0
26	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	0	-3
32	Pasta o pulpa, papel y productos de papel; impresos y artículos relacionados	-24	-24
02	Animales vivos y productos animales (excepto la carne)	-35	-37
	Total	**49.537**	**51.939**

*La evasión para el año gravable 2017 es de 22,7% y para el año gravable 2018 es de 23,1%, según cálculos DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos SGAO-DIAN.

Teniendo en cuenta la técnica del IVA, es importante aclarar que cuando se otorga una exclusión en la mitad de la cadena de producción se genera la ilusión de que el sistema renuncia a gravar el valor agregado de la actividad excluida para promover el consumo de esa clase de bienes o servicios. Esta percepción se refuerza porque, probablemente, el valor al que se transan los bienes excluidos puede resultar menor al precio que tienen cuando están gravados.

Cuando los cálculos se realizan de forma marginal llevando a la tarifa general cada uno de los 66 grupos de productos de las Cuadros de Oferta-Utilización (COU) de Cuentas Nacionales, puede percibirse ficticiamente que gravando algunos productos excluidos se obtiene mayor recaudo. En este caso, es posible hablar de la existencia de un gasto tributario negativo. El efecto resultante de adicionar los costos marginales de cada exclusión sugiere que el fisco colombiano incurre en un impacto fiscal por exclusiones del IVA alrededor de $51,9 billones de pesos (aproximadamente $2,7 billones por punto de tarifa) para el año 2018.

El costo fiscal del año gravable 2018 se concentra principalmente en cuatro categorías que representan el 52,2% 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; servicios de educación.

En el **Cuadro VIII. 16**. 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 y 2018.

Cuadro VIII. 16. Costo fiscal por la existencia de bienes excluidos. Años gravables 2011 – 2018*
Miles de millones de pesos y porcentaje del PIB

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante	Part.% en el 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	2.734	51.939	5,3%

Fuente: DIAN. *Incluye los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016. **Bienes**[104] **y servicios**[105] **exentos.**

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, tales como: libros, cuadernos de tipo escolar, revistas de carácter científico y cultural, diarios y publicaciones periódicas, ganado bovino, carnes, pescado, leche, queso fresco, huevos e internet de estratos 1 y 2.

[104] Son aquellos bienes que, atendiendo tanto a la naturaleza como a su destinación, la Ley ha calificado como tales. Estos bienes tienen un tratamiento especial y se encuentran gravados a la tarifa 0%; están exonerados del impuesto y los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución, pudiendo descontar los impuestos ocasionados en la adquisición de bienes y servicios y en las importaciones, que constituyan costo o gasto para producirlos o para exportarlos. Quienes comercialicen bienes exentos no son responsables ni están sometidos al régimen del impuesto sobre las ventas. Los efectos de tratarse de bien exento del IVA, solamente se reflejan en cabeza del productor o del exportador. Por lo tanto, quienes simplemente comercialicen bienes exentos no son responsables del impuesto ni están sometidos a su régimen legal. Debe tenerse en cuenta que todos los bienes por el hecho de ser exportados asumen el tratamiento de exentos del impuesto sobre las ventas. Por tal razón y para hacer efectivo el derecho al impuesto descontable y a la devolución del saldo a favor que se configure en las declaraciones periódicas, los exportadores deben cumplir las obligaciones establecidas para los responsables del impuesto.

[105] Se consideran servicios exentos los que se encuentran gravados a la tarifa cero y se concretan específicamente a aquellos que son prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito y se utilicen exclusivamente en el exterior por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia. Reciben el mismo tratamiento los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano, originados en paquetes vendidos en el exterior y vendidos por agencias operadoras u hoteles inscritos en el registro nacional de turismo, tal como lo establece la Ley 300 de 1996, siempre y cuando se efectúe el respectivo reintegro cambiario. (Art. 481 Lit. e del E.T.) Quienes presten este tipo de servicios son responsables del impuesto sobre las ventas.

Cuadro VIII. 17. Costo fiscal de no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 19%.
Miles de millones de pesos

Productos	2017	2018
1. Leche, carnes, huevos	**5.341**	**5.608**
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	100	104
Leche sin elaborar	171	177
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	610	632
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	314	341
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	13	14
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	1.100	1.166
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	624	662
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca, refrigerada o congelada	9	10
Despojos comestibles de especies bovina, porcina y otros, frescos, refrigerados.	116	123
Carnes y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados	1.416	1.502
Leche líquida procesada, crema (nata) de leche, fresca y suero	437	440
Leche y crema (nata) en estado sólido; leche y nata, concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, en estado diferente al sólido	181	183
Queso fresco	251	254
2. Libros y revistas	**363**	**374**
Libros impresos (textos educativos, diccionarios, enciclopedias, atlas, directorios, científicos y técnicos, animados y para colorear, etc.)	221	228
Diarios, revistas y publicaciones periódicas	81	84
Cuadernos de tipo escolar	60	62
3. Otros bienes	**1.575**	**1.926**
Biodiesel mezclado	1.555	1.906
Alcohol carburante	0	0
Armas y municiones y sus partes y piezas	19	20
Servicios		
Servicios de conexión y acceso a Internet estratos 1 y 2	203	215
Total	**7.482**	**8.122**

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO - DIAN.

La Ley 1819 de 2016 incluyó como bienes exentos del impuesto sobre las ventas con derecho a compensación y devolución, las armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas de uso privativo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

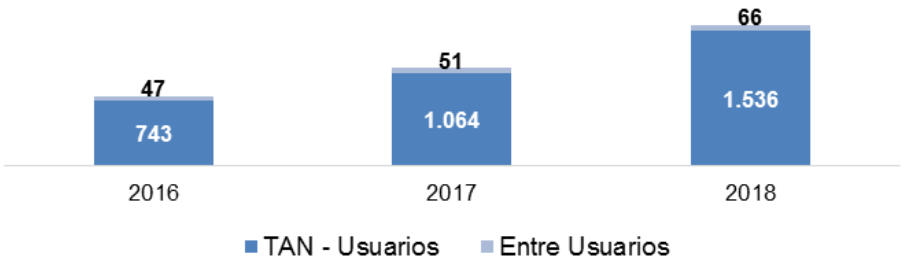
En el **Cuadro VIII. 17**. se presenta el estimado del costo fiscal de no gravar los productos exentos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2017 y 2018. El resultado es independiente a la calidad de gravados o exentos que tengan los animales vivos, específicamente para los productos de origen animal, ya que en el caso de que los animales estén gravados, los responsables tendrían derecho a la devolución del IVA generado en estos insumos.

De acuerdo con lo anterior, el mantener los bienes y servicios exentos en el año gravable 2018 representa un costo fiscal del orden de $8 billones. Se precisa que los Cuadros de Oferta-Utilización (COU) con base 2015 permiten desglosar el efecto de categorías exentas que no eran observables en las matrices de Oferta – Utilización con base 2005, destacándose el Biodiesel mezclado, que al considerarse como bien exento se traduce en un impacto fiscal del orden de $1,9 billones en el año 2018, representando el 23,8% 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 41,5% del total del costo. Respecto de la calidad de bienes exentos a

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, el costo fiscal de esta exención en el año gravable 2018 es de $1.603 mm, de acuerdo con la información registrada en las declaraciones de IVA del año gravable en mención **(Gráfico VIII. 1).**

Gráfico VIII. 1. Costo fiscal estimado IVA zonas francas
Miles de millones de pesos



Fuente: DIAN

En el **Cuadro VIII. 18**. 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 y 2018.

Cuadro VIII. 18. Costo fiscal por la existencia de bienes exentos. Años gravables 2011 – 2018*
Miles de millones de pesos

Año gravable	Monto por punto de tarifa	Efecto total resultante	Part.% en el 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	452	8.597	0,9%
2018	512	9.725	1,0%

* En los años 2016, 2017 y 2018, 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. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO - DIAN.
Fuente: DIAN

2.2. BIENES Y SERVICIOS GRAVADOS CON TARIFA DEL 5%

La Ley 1819 de 2016 incorporó a la tarifa de 5% algunos bienes y servicios que en anteriores vigencias se encontraban excluidos o gravados a la tarifa general: Troncos de madera, Madera aserrada o cortada, con perfilado, en bruto o tratada, Toallas y compresas higiénicas, Recipientes de fundición, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado, Compresores, partes y accesorios para gas vehicular, Vehículos automóviles eléctricos para el transporte de personas, Motocicletas eléctricas y bicicletas hasta 50 UVT y Barcazas y remolcadores.

Adicionalmente, incorporó a la tarifa del 5% la primera venta de unidades de vivienda nueva cuyo valor supere las 26.800 UVT y los bienes sujetos a participación o impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995. Las neveras nuevas para sustitución, sujetas al Reglamento Técnico de Etiquetado -RETIQ-, clasificadas en los rangos de energía A, B o C, de acuerdo a la Resolución 41012 de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, o la que la modifique o sustituya siempre y cuando: i) su precio sea igual o inferior a 30 UVT; ii) se entregue una nevera usada al momento de la compra; y iii) el comprador pertenezca a un hogar de estrato 1, 2 o 3.

Al realizar las estimaciones de los efectos se tienen en cuenta los cambios introducidos por la Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016, y se encontraban vigentes las siguientes tarifas reducidas para bienes y servicios: año gravable 2011: 1,6% y 10%; año gravable 2012: 1,6% y 10%; años gravables 2013 a 2018: 5%.

Cuadro VIII. 19. Impacto fiscal de no gravar a la tarifa general de 19%, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años gravables 2017 y 2018
Miles de millones de pesos

Producto	2017	2018
1. Servicios a la tarifa de 5%	**354**	**381**
Planes de medicina prepagada y complementarios, pólizas de seguro de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y en general los planes adicionales	343	370
Seguros agrarios	10	11
Almacenamiento de productos agrícolas	1	1
2. Bienes a la tarifa de 5%	**2.638**	**2.669**
Preparaciones utilizadas en la alimentación de animales	418	430
Toallas y compresas higiénicas	334	348
Bienes inmmuebles mayores a 26.800 UVT	249	237
Aguardiente y ron	196	209
Azúcar de caña refinada y sin refinar (cruda), de remolacha y sacarosa	229	202
Chocolate de mesa	148	157
Whisky, brandy, vodka y sus concentrados, mistelas y cremas y otras bebidas	133	142
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	136	140
Extractos esencias, concentrados y preparaciones de café (café liofilizado, café instantáneo); sucedáneos del café que contengan café	119	109
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar que contengan huevo y las demás	100	103
Nuez y fruto de palma	77	80
Café descafeinado sin tostar; café tostado, incluso molido, descafeinado o no	84	77
Motocicletas eléctricas y Bicicletas hasta 50 UVT	61	67
Vinos y sidra, peradas, aguamiel y otras bebidas fermentadas	40	43
Vehículos automóviles eléctricos para transporte de personas	38	41

Cuadro VIII. 19. (Continuación) Impacto fiscal de no gravar a la tarifa general de 19%, bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%. Años gravables 2017 y 2018

Miles de millones de pesos

Producto	2017	2018
2. Bienes a la tarifa de 5%	**2.638**	**2.669**
Arroz con cáscara (paddy)	39	40
Borra de algodón; tortas y demás residuos de la extracción de grasas o aceites vegetales; harina y polvo de semillas o de frutos oleaginosos..	32	30
Maíz	24	25
Motores para vehículos eléctricos	22	23
Aceites vegetales crudos	24	23
Palas, azadas, picos, rastrillos, cuchillas y otros.	20	22
Troncos de madera (troncos de coníferas y de especies no coníferas) y demás maderas en bruto	21	20
Productos de panadería a base de sagú, yuca y achira	19	20
Otras semillas y frutos oleaginosos n.c.p. (soja (soya), maní, algodón, linaza, mostaza, colza, ajonjolí, girasol, aceitunas, cocos, etc.)	17	18
Salchichón, butifarra y mortadela	14	15
Trigo en grano	14	15
Recipientes de fundicion, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado.	11	11
Maquinaria agrícola	10	10
Compresores para gas vehicular y sus partes	4	4
Barcazas y remolcadores	3	3
Harina, polvo y gránulos de carne o despojos, no comestibles	2	2
Algodón desmotado	-	1
Mieles y melazas	1	1
Vehículos eléctricos de pasajeros para transporte público	0	0
Sorgo, centeno, avena, mijo y otros cereales n.c.p.	-	-
Total	**2.992**	**3.051**

Fuente: DIAN.

El efecto recaudatorio de pasar a la tarifa general (19%) de los bienes y servicios que están gravados al 5% en el año gravable 2018, representaría ingresos tributarios adicionales cercanos a $3 billones que equivalen a $218 mil millones por un punto de tarifa **(Cuadro VIII. 19)**

El costo fiscal en este grupo se concentra en las categorías de Edificios residenciales, Preparaciones utilizadas en la alimentación para animales, Planes de medicina prepagada y otros, Toallas y compresas higiénicas y Bienes inmuebles mayores a 26.800 UVT, las cuales representan el 45,4% del total del costo fiscal en el año gravable 2018. Se resalta el crecimiento del impacto fiscal de la tarifa diferencial a los planes de medicina prepagada y complementarios, pólizas de seguro de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y en general los planes adicionales frente a estimaciones de años anteriores: la estimación para el año 2016 estaba alrededor de $99 mil millones (con matrices base 2005) y para el año 2018 el monto ascendió a $370 mil millones (matrices base 2015).

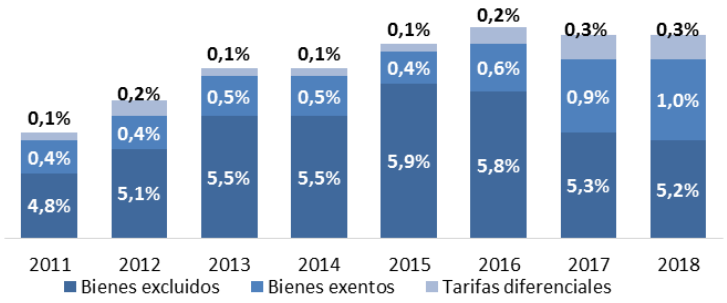
Se presenta a continuación el **Cuadro VIII. 20** con el histórico de la medición del costo fiscal derivado de la existencia de bienes y servicios gravados a tarifas diferenciales en IVA y obtenido a partir del ejercicio de gravarlos a la tarifa general de 16% para los años gravables 2011 a 2016 y de 19% para los años gravables 2017 y 2018.

Cuadro VIII. 20. Costo fiscal por la existencia de tarifas diferenciales en IVA respecto a la tarifa general Años gravables 2011 – 2018
Miles de millones de pesos

Año gravable	Efecto total resultante	Part.% en el 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	3.051	0,3%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos - Subdirección de Gestión de Análisis Operacional - Dirección de Gestión Organizacional DIAN

Gráfico VIII. 2. Impacto fiscal total resultante de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA. Años gravables 2011 – 2018*
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 y 2018 se encuentran estimados con matrices en base 2015.En los años 2016, 2017 y 2018, 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: DIAN.

Como resultado de las mediciones presentadas, se observa en el **Gráfico VIII. 2** la composición del efecto agregado de exclusiones, exenciones y tarifas diferenciales en IVA otorgadas a bienes y servicios durante los años 2011 a 2018 como porcentaje del PIB. En el año 2011 representó el 5,3% del PIB y en el año 2018 el 6,6% del PIB.

3. GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO – AÑO GRAVABLE 2017 Y 2018

Con el objetivo de desincentivar el uso de combustibles fósiles y atender los compromisos adquiridos con el Acuerdo de París, 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). La obligación tributaria pertenece al régimen monofásico y se genera en el momento de la venta dentro del territorio nacional, retiro o importación.

El impuesto tiene una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO_2) para cada combustible determinado. Estas tarifas se ajustan cada primero de febrero con la inflación del año anterior más un punto hasta que sea equivalente a una (1) UVT[106] por tonelada de CO_2. Las tarifas para los años gravables 2017 y 2018 se presentan en el **(Cuadro VIII. 21).**

Cuadro VIII. 21. Valores de la tarifa por unidad de combustible
Tarifa por unidad

Combustible fósil	Unidad	2017	2018
Gas natural	Metro cúbico	29	30
Gas licuado de petróleo	Galón	95	100
Gasolina	Galón	135	142
Kerosene y jet fuel	Galón	148	156
ACPM	Galón	152	160
Fuel oil	Galón	177	186

Fuente: DIAN.

La Ley 1819 de 2016 reconoció una serie de gastos tributarios para el impuesto nacional al carbono. Por una parte, el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o productivo a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla de ACPM para uso de motores diésel, no están sujetos al impuesto al carbono. En segunda instancia, la ley no dejó como sujetos de la obligación tributaria a los combustibles que sean exportados y, dado que el diésel marino y los combustibles utilizados para el reaprovisionamiento de buques en tráfico internacional son considerados como una venta externa, este tipo de combustibles tampoco causan el gravamen. Adicionalmente, se estableció una tarifa de impuesto de cero ($0) pesos al combustible en Guainía, Vaupés y Amazonas. Finalmente, el impuesto no se causa a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, que se entiende como la neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas al uso del combustible sobre el cual no se causará la obligación tributaria. Este tratamiento de no causación fue reglamentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del Decreto 926 de 2017, que contiene los lineamientos procedimentales para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono.

De acuerdo con la reglamentación, se entiende por carbono neutro la neutralización de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas al uso del combustible sobre el cual no se causará la obligación tributaria. Las reducciones de emisiones o remociones de GEI elegibles para certificar ser carbono neutro deben cumplir con una serie de características, las cuales incluyen proceder de una iniciativa de mitigación de GEI desarrollada en el territorio nacional, haber sido generadas a partir de la implementación de metodologías como el Mecanismo de Desarrollo Limpio, entre otras. Adicionalmente, la compra de bonos de carbono a través de la Bolsa Mercantil de Colombia se ha posicionado como una alternativa atractiva por parte de las empresas para acceder a la no causación del impuesto.

Dentro de la estructura total de los impuestos administrados por la DIAN, la participación del impuesto al carbono es relativamente pequeña. En 2017 el monto total recaudado fue de $ 477 mm lo que representó apenas el 0,3% del agregado total. En 2018, los recursos por este concepto evidenciaron una contracción de

[106] Unidad de medida de Valor Tributario, creada por la Ley 1111 de 2016, que unificó en pesos los valores tributarios que antes se expresaban en otras unidades.

38,3%, en particular, por el crecimiento significativo de las cantidades no gravadas permitidas por la legislación, y se ubicaron en $294 mm, manteniendo relativamente estable su participación en 0,2%. Como se explica en la siguiente sección, este aumento de las cantidades no gravadas se reflejó en el incremento del costo fiscal de los gastos tributarios en 2018.

3.1. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO

Conforme a la información contenida en las declaraciones del impuesto (Formulario-435) para los años gravables 2017 y 2018, se presentan cinco categorías que corresponden a gastos tributarios en la sección de no gravados: 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, 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.

En el caso del impuesto nacional al carbono, el costo fiscal de los gastos tributarios se calcula como el producto obtenido entre las cantidades de combustibles fósiles no gravadas por un gasto tributario y su correspondiente tarifa. Para determinar el costo fiscal de los dos primeros conceptos, se multiplica las cantidades reportadas por los contribuyentes por su correspondiente tarifa de gasolina y ACPM, respectivamente. Para el caso del 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.

Los cálculos indican que el costo de los gastos tributarios en el impuesto al carbono en 2018 fue de $273 mm, lo que representó el 93,0% del recaudo por este gravamen reportado para la DIAN para ese año. Por tipo de gasto, el diésel marino y el combustible para reaprovisionamiento de buques tuvo una participación de 48,8% dentro del costo total, seguido de los combustibles fósiles para exportación (41,3%) y los combustibles certificados como carbono neutro (9,6%) **(Cuadro VIII. 22).**

Frente a 2017, el costo de los gastos tributarios aumentó significativamente, pasando de $108 mm a $273 mm (una variación anual de 152,6%). Lo anterior se respalda, principalmente, por el incremento de las cantidades reportadas como diésel marino y combustibles para reaprovisionamiento de buques, y los combustibles certificados como carbono neutro.

Cuadro VIII. 22. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional al carbono, por concepto
Miles de millones de pesos

Concepto	2017	2018	Var. Costo fiscal 2017/ 2018	Part. Costo fiscal 2018
Total	**108**	**273**	**152,6%**	**100,0%**
Diésel marino y combustibles reaprovisionamiento de buques, etc.	2	134	5741,5%	48,8%
Combustibles fósiles para exportación	104	113	8,9%	41,3%
Combustibles fósiles certificados como carbono neutro	2	26	1428,8%	9,6%
Gasolina de Guainía, Vaupés y Amazonas	0,4	1	28,4%	0,2%
ACPM de Guainía, Vaupés y Amazonas	0,1	0,3	75,3%	0,1%

Fuente: DIAN.

Por subsector económico, la mayoría del costo fiscal está concentrado en la explotación de minas y canteras, seguido del comercio al por mayor y al por menor; industrias manufactureras; y suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado **(Cuadro VIII. 23).**

Cuadro VIII. 23. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional al carbono, por subsector
Miles de millones de pesos

Subsector económico	2017	2018	Var. Costo fiscal 2017/ 2018	Part. Costo fiscal 2018
Total	**108**	**273**	**152,6%**	**100,0%**
Explotación de minas y canteras	102	243	138,9%	89,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	-	22	N/A	7,9%
Industrias manufactureras / suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado*	6	8	32,4%	3,1%

Fuente: DIAN. Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos, SGAO-DIAN.

4. GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM – AÑOS GRAVABLES 2013 – 2018

El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM fue creado por la Ley 1607 de 2012 y surgió 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.

Este gravamen pertenece al régimen monofásico y se genera en la venta, retiro o importación de la gasolina y ACPM. Frente a su tarifa y base gravable, la ley anteriormente establecía que el impuesto a la gasolina corriente se liquidaría a razón de $1.050 pesos por galón, el de gasolina extra a $1.555 pesos por galón, el impuesto nacional al ACPM a $1.050 pesos por galón y los demás productos definidos como gasolina y ACPM, distintos a la gasolina extra, se liquidarían a razón de $1.050 pesos. Sin embargo, con la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819), la tarifa para la gasolina corriente disminuyó a $490 pesos, el de gasolina extra a $930 pesos, el impuesto al ACPM a $469 pesos y los demás productos a $490 pesos. Al igual que en la reforma tributaria de 2012, en la nueva ley se estableció que el ajuste de las tarifas se realizaría cada primero de febrero con la inflación del año anterior.

La disminución de las tarifas, a partir de 2017, implicó un cambio importante en la participación del gravamen dentro de la estructura global del recaudo. Entre 2013 y 2016 el impuesto a la gasolina y ACPM representaba en promedio el 2,7% de los recursos tributarios totales (0,4% del PIB), y en 2017 y 2018, su ponderación disminuyó a 1,1% (0,2% del PIB).

Dentro de la ley, se reconocieron una serie de gastos tributarios para el impuesto 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 al impuesto nacional a la gasolina y al ACPM. Por otra parte, los combustibles vendidos o importados en zonas de frontera quedan excluidos del impuesto

nacional a la gasolina. Lo anterior corresponde a una estrategia que se implementó desde la década de los 90 para contrarrestar el contrabando generado por el diferencial de precios en municipios fronterizos con Venezuela y Ecuador (UPME, 2014).

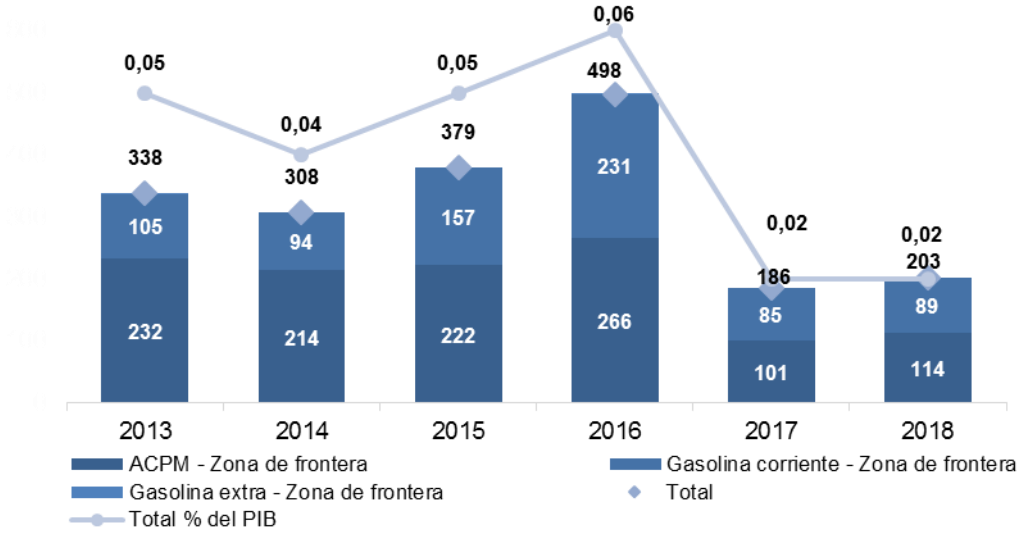
Por otra parte, la ley estableció un régimen especial del impuesto a la gasolina y al ACPM para el archipiélago de San Andrés. La Ley 1607 de 2012 instauró una tarifa de $ 809 pesos por galón para la gasolina corriente, $ 856 pesos por galón para la gasolina extra y $ 536 pesos por galón para el ACPM. Las tarifas se ajustan, al igual que las generales, en febrero de cada año de acuerdo con la inflación del año anterior.

4.1. CUANTIFICACIÓN DE LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO NACIONAL A LA GASOLINA Y AL ACPM

Al igual que en el caso del impuesto nacional al carbono, el costo fiscal de los gastos tributarios se calcula como el producto obtenido entre los galones de gasolina y ACPM no gravadas por un gasto 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 el año gravable 2018, las cuales permiten cuantificar únicamente el costo fiscal de los gastos tributarios de las zonas de frontera.

Gráfico VIII. 3. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto

Miles de millones de pesos y cómo porcentaje del PIB

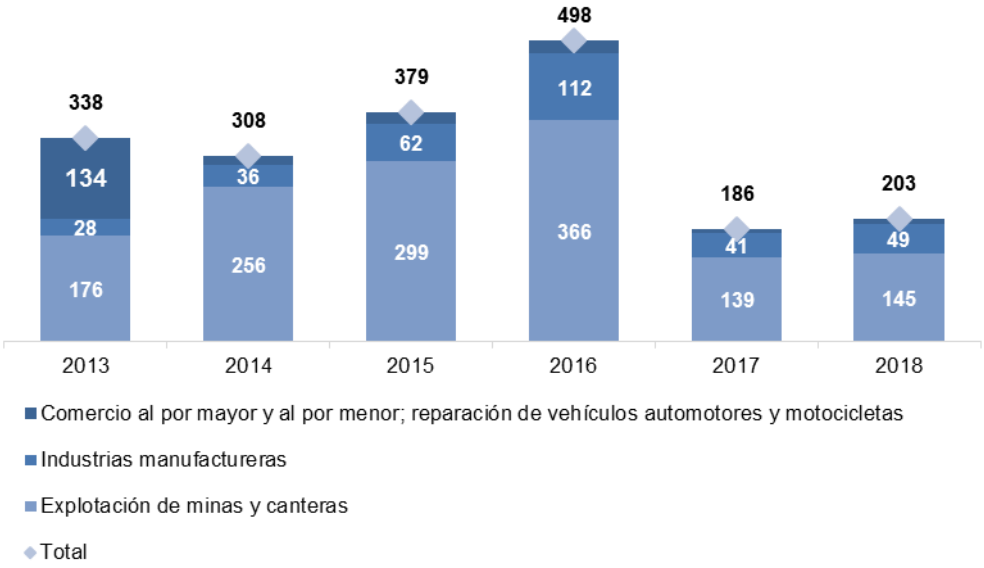


Fuente: DIAN.

El costo fiscal de los gastos tributarios cambió significativamente luego del ajuste de las tarifas a partir de 2017. Antes de la promulgación de la Ley 1819 de 2016, el costo fiscal promedio de las zonas de frontera entre 2013 y 2016 fue de $381 mm y entre 2017 y 2018 disminuyó a $194 mm. Como porcentaje del recaudo por este impuesto, sin embargo, el costo fiscal no se vio afectado: entre 2013 y 2016 representaba aproximadamente el 11,8% del total de los recursos recaudados por la DIAN por este gravamen, y entre 2017 y 2018 esta cifra se situó en 12,4%.

Por tipo de gasto, el costo fiscal se concentró principalmente en el ACPM para las zonas de frontera, representando más del 50% para todo el periodo **(Gráfico VIII. 3).** Por otra parte, la gasolina corriente exenta en las zonas de frontera fue el segundo componente de mayor peso dentro del costo, seguido por la gasolina extra, el cual no alcanzó a representar el 1%. Por subsector económico, la mayoría del costo fiscal está concentrado en la explotación de minas y canteras, seguido de industrias manufactureras y comercio al por mayor y al por menor **(Gráfico VIII. 4).**

Gráfico VIII. 4. Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM
Miles de millones de pesos



Fuente: DIAN.

5. USUARIOS DE ZONAS FRANCAS Y LOS GASTOS TRIBUTARIOS EN RENTA Y CREE[107].

El modelo de zonas francas ha sido un instrumento de política económica que ha coadyuvado al desarrollo reciente del país. Nace en Colombia en los años cincuenta con la Ley 105 de 1958, inicialmente dando origen a la Zona Franca de Barranquilla. En 1994 se implementó un nuevo modelo que basó el régimen en el sector privado buscando el impulso de las exportaciones en el marco de la política de apertura económica de la época. En el año 2007 se inicia la tercera fase de desarrollo de las zonas francas en un nuevo ámbito institucional, para dar cumplimiento a los compromisos pactados con la Organización Mundial del Comercio OMC, donde se aseguraron instrumentos para la creación de empleos y la promoción de la competitividad de las regiones donde se establecieron.

Con la promulgación del Decreto 2147 en el año 2016, el Gobierno Nacional señala alternativas tendientes a fijar límites al procesamiento parcial por fuera de la Zona Franca, con el fin de garantizar que los

[107] En general, la zona franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Las zonas francas pueden ser permanentes, permanentes especiales, o transitorias. Permanentes, cuando el área está delimitada en el territorio nacional en la que se instalan múltiples usuarios industriales o comerciales. Permanente Especial, cuando se trata de la instalación de un único usuario industrial. Transitoria, donde se celebran ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter nacional o internacional que revistan importancia para la economía y/o el comercio internacional. En todos los casos gozan de un tratamiento tributario, aduanero y de comercio exterior especial.

procesos productivos se realicen principalmente dentro del área geográfica declarada como zona franca. Su más reciente reforma se presentó en abril de 2018, con la expedición del Decreto 659, la cual está dirigida a la armonización y la aplicación de las disposiciones en materia sancionatoria, en el marco de los Decretos 390 - y 2147 de 2016, con las conductas infractoras similares que se encuentran tipificadas como tales en el Decreto 2685 de 1999.

5.1. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

En esta sección se presenta la cuantificación del costo fiscal generado por el gasto tributario de una tarifa diferencial en el impuesto de renta, menor a la tarifa general, así como de la no sujeción al impuesto CREE ni a la sobretasa[108] en los dos tributos en mención para los usuarios calificados en Zona Franca. Esta medición se efectúa por los años gravables 2016, 2017 y 2018, según el caso.

El punto de partida para la estimación de este costo fiscal es el listado de usuarios industriales y operadores de zonas francas, suministrado y actualizado anualmente por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MINCIT-, excluyendo del mismo a los usuarios comerciales, los cuales no tienen derecho a estos gastos tributarios. Revisado este listado y utilizando la información contenida en las declaraciones de renta presentadas por los usuarios calificados en Zona Franca, se estableció la diferencia entre el valor reportado como impuesto liquidado y el impuesto que resultaría de aplicar las tarifas y sobretasa que rigen en el tratamiento general de los dos tributos. Esta diferencia constituye el costo fiscal por el otorgamiento del mencionado gasto.

La Ley 1819 de 2016, en el artículo 101, modificó el artículo 240-1 del Estatuto Tributario señalando que, a partir del 1°de enero de 2017, la tarifa del impuesto sobre la renta para los usuarios industriales y los operadores de zonas francas será del 20% y para los usuarios comerciales será la tarifa general de renta contemplada en el artículo 240 del Estatuto Tributario, es decir 34% para el año gravable 2017 (según parágrafo 1 de la Ley 1819 de 2016) y 33% para el año gravable 2018.

En cuanto a la estimación del costo fiscal correspondiente al Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE, creado con la expedición de la Ley 1607 de 2012, se empleó la información contenida en las declaraciones de renta de estos usuarios por el año gravable 2016, y la tarifa y sobretasa vigentes para este año gravable (nueve y seis puntos porcentuales, respectivamente). El valor obtenido corresponde al costo fiscal por el hecho de no ser sujeto pasivo del impuesto CREE.

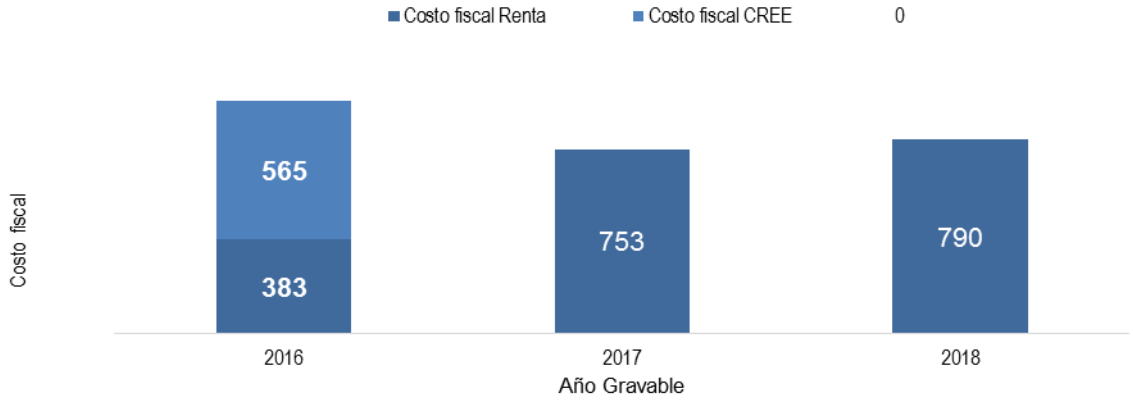
5.2. COSTO FISCAL DE LAS ZONAS FRANCAS FRENTE A LA TARIFA CONJUNTA DE LOS IMPUESTOS DE RENTA Y CREE

De acuerdo con la información reportada en las declaraciones del impuesto de renta para los usuarios industriales y los operadores de zonas francas, se estimó un costo fiscal promedio cercano a $830 mm por los

[108] En el impuesto sobre la renta para la equidad CREE, el cual desapareció a partir del año gravable 2017, la sobretasa del impuesto era de seis (6) puntos por el año gravable 2016. Para los años gravables 2017 y 2018, la sobretasa en el impuesto de renta fue de seis (6) y cuatro (4) puntos porcentuales, respectivamente. En ambos impuestos, la liquidación de la sobretasa recayó sobre los declarantes cuya base gravable fuera igual o superior a $800 millones, aplicando la tarifa sobre la base gravable que excediera dicho valor.

años gravables 2016 a 2018, respecto de la tarifa diferencial en renta y CREE, destacándose el año gravable 2016 cuando el costo fiscal fue de $948 mm[109] (0,1% del PIB) **(Gráfico VIII. 5).**

Gráfico VIII. 5. Costo fiscal por tarifa diferencial en el impuesto de renta más CREE 2016 – 2018*
Miles de millones de pesos



Fuente: DIAN. *Datos preliminares.

En cuanto al año gravable 2017, el costo fiscal disminuyó cerca del 21% con respecto al 2016, situación que se explica por dos hechos. El primero, la disminución observada del 9% en la base gravable de este subconjunto de declarantes entre los años 2016 y 2017; el segundo, la tarifa a la cual se realiza la valoración del costo fiscal se redujo en cinco puntos porcentuales para los usuarios que no tienen contrato de estabilidad jurídica, pasando de veinticinco a veinte puntos porcentuales. Lo anterior, debido al aumento de la tarifa aplicable a estos usuarios, de 15% a 20%, de acuerdo con la modificación establecida por la Ley 1819 de 2016 al artículo 240-1 del Estatuto Tributario.

Para el año gravable 2018, el costo fiscal presentó un incremento cercano al 5% con respecto al 2017, situándose en 790 mm, como efecto del incremento en la base gravable del impuesto de renta, que crece cerca del 21% entre los años 2017 y 2018. Esto, a pesar de que la sobretasa del impuesto disminuyó dos puntos porcentuales en estos dos años y de la disminución de un punto de tarifa general en este tributo, que generó que la diferencia entre la tarifa general y la tarifa reducida pasara de veinte puntos en 2017 a diecisiete puntos en 2018, para los usuarios que no tienen contrato de estabilidad jurídica. Es importante resaltar que el 45% del costo fiscal por el año gravable 2018 corresponde a los usuarios industriales de zonas francas con contrato de estabilidad jurídica vigente, que representan cerca del 3% del número total de usuarios considerados en este cálculo.

6. CUANTIFICACIÓN DEL COSTO FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA AÑOS GRAVABLES 2017 - 2018*

En esta sección se presenta la cuantificación del gasto tributario en el impuesto de renta de los contratos de estabilidad jurídica para los años gravables 2017 y 2018. Esta medición es relevante puesto que esta figura genera un tratamiento diferente, entre las empresas que los suscriben y el resto de las personas

[109] Este valor corresponde a veinticinco puntos de diferencia que existen entre el tratamiento diferencial y general en el impuesto de renta y CREE. Mientras en el impuesto de renta existió una diferencia de diez puntos en la tarifa (15% vs. 25%), la no sujeción de los usuarios de zona franca al impuesto CREE generó una diferencia de quince puntos, sumando la tarifa del impuesto y su sobretasa para el año gravable 2016.

jurídicas que no lo hicieron, ante modificaciones normativas a través del tiempo, en particular aquellos ajustes realizados a la legislación tributaria del país. Lo anterior ocurre porque en los contratos de estabilidad se incorporaron las normas de interés que el suscriptor del mismo consideró como determinantes para la realización de las inversiones exigidas para la firma del contrato, de forma que cualquier cambio normativo futuro no afectara de forma negativa al inversionista al mantener sin modificación alguna lo firmado, por el término de la duración del contrato[110].

Empleando como marco de referencia la legislación vigente en el impuesto sobre la renta para el año gravable 2018, acorde con los conceptos del **Cuadro VIII. 24**, el costo fiscal de los contratos de estabilidad jurídica ascendió a $1.380 mm por el año gravable 2018 representando 0,1% del PIB. Esto significó una disminución de 11,6% respecto al año gravable 2017, explicado por el menor costo fiscal atribuible a la sobretasa, teniendo en cuenta que la valoración de éste incorporó la reducción en la tarifa a la que se liquida la sobretasa que, según lo establecido por la Ley 1819 de 2016, pasó de seis (6) puntos a cuatro (4) puntos. Asimismo, el costo fiscal se redujo como consecuencia de un monto menor de inversión estimada en activos fijos respecto del año gravable 2017, que aunado a la menor tarifa del impuesto de renta como de su sobretasa a la cual se valora el costo fiscal, derivó en un menor costo por el uso de la deducción.

El 85,5% del costo fiscal registrado por el año gravable 2018 se observa en los rubros de la deducción por inversión en activos fijos, con una participación del 64,3%, y por la tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta del 15%, con una participación del 21,2%, rubro que corresponde a las personas jurídicas que estabilizaron el artículo 240-1 del Estatuto Tributario (tarifa para usuarios de zona franca).

Cuadro VIII. 24. Contratos de estabilidad jurídica: costo fiscal en el impuesto sobre la renta años gravables 2017-2018*

Miles de millones de pesos y cómo porcentaje del PIB

Concepto	2017	2018
Deducción por inversión en activos fijos**	992	888
Tarifa diferencial (menor a la general)***	280	293
- Con tarifa de 33%	34	0
- Con tarifa de 15%****	246	293
No liquidación de la sobretasa*****	253	161
Liquidación de la renta presuntiva al 3,0% y no al 3,5% con incidencia en el impuesto sobre la renta líquida gravable******	35	38
Total	**1.561**	**1.380**

**: Corresponde al valor presentado en el Cuadro 1 de este capítulo, así como el que se detalla en la sección correspondiente a este gasto tributario.

***: La tarifa general del impuesto sobre la renta para el año gravable 2017 es de 34% y para el año gravable 2018 es de 33%.

****: Este valor hace parte de la medición del costo fiscal presentado en el numeral relativo a los usuarios de zonas francas.

*****: Se calculó para aquellos declarantes que liquidaron el impuesto sobre la renta líquida gravable a partir de la renta presuntiva, valorando el impuesto a la tarifa general vigente para el respectivo año gravable.

Fuente: DIAN. *: Datos preliminares.

[110] Mediante la Ley 963 de 2005 se crearon los contratos de estabilidad jurídica, norma que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1607 de 2012. Con esta Ley se eliminó la posibilidad de suscribir nuevos contratos, a excepción de las solicitudes que estaban en curso en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el momento de entrada en vigencia de la Ley 1607, y se estableció mantener las condiciones firmadas en los contratos ya vigentes hasta su terminación.

IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2020

1. INTRODUCCIÓN

A continuación, se presentan las asignaciones presupuestales destinadas por las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la política de víctimas del conflicto armado interno para la vigencia 2020. La información corresponde a la reportada por las entidades nacionales que atienden a la población víctima del conflicto armado, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a funcionamiento y al Departamento Nacional de Planeación en lo que corresponde a Inversión[111]. Lo anterior se realiza 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 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 - 2020, se han asignado cerca de $149,8 billones[112] 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 $117 billones del Presupuesto General de la Nación, 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 2020, lo que evidencia la tendencia creciente a fortalecer los recursos a través del tiempo. (**Gráfico IX.1**)

Ahora bien, para la vigencia fiscal 2020, se proyectan gastos asociados a la política de víctimas a través de 87 proyectos de inversión, los cuales estarán a cargo de 30 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 Departamento Nacional de Planeación, 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 se incremente en un 6% real frente a 2019, lo que significa que para 2020 se cuentan con $545 mil millones para el pago de las indemnizaciones por inversión. El monto priorizado responde a prioridades actuales de la política pública de víctimas que buscan acelerar los resultados de la medida de reparación con énfasis en la indemnización administrativa; lo anterior, teniendo en cuenta lo establecido en la

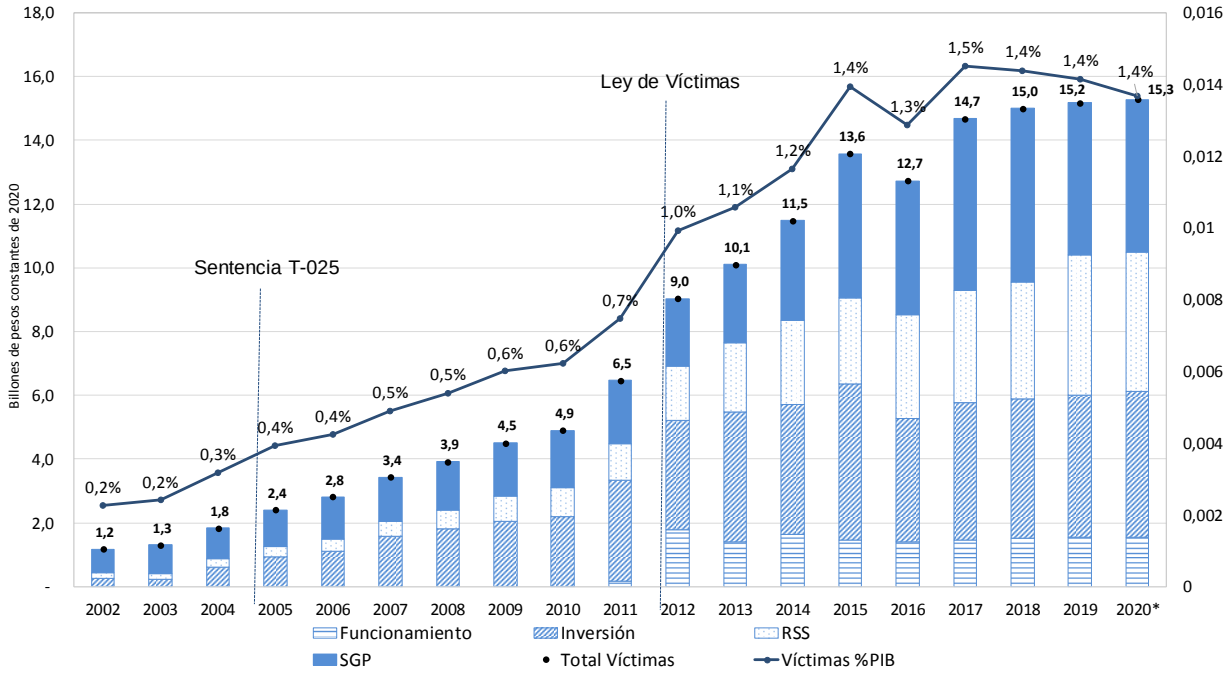
[111] El artículo 2° del Decreto 1832 de 2012 establece como funciones del Departamento Nacional de Planeación:
Inciso 9 "Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país."
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.

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 IX. 1. Presupuesto asignado y ejecutado 2002-2020*

Billones de pesos constantes de 2020 (eje izquierdo) - Porcentaje del PIB (eje derecho)



Fuente: MHCP- DNP, según la información reportada por las entidades ejecutora

*Presupuesto ejecutado 2002-2018, Presupuesto apropiación vigente 2019 y presupuesto proyectado 2020. Datos actualizados a junio de 2019.

Nota 1: Los datos de inversión de la vigencia 2017 - 2020 excluyen régimen subsidiado 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, éstas 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 $65,2 billones entre 2012 y 2020 a través de este sistema, lo cual representa el 55,7% del total de los recursos dirigidos a la política de víctimas en el mismo periodo[113]. Los $51,8 billones restantes de este periodo (44,3%), se han financiado a través de los presupuestos de las entidades orden Nacional que hacen parte del Presupuesto General de la Nación –PGN, en recursos de inversión y funcionamiento.

Para el año 2020 y como se evidencia en las cifras que se presentan, el Gobierno nacional implementará una estrategia de eficiencia del gasto, la cual fue presentada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 y se basa en 4 ejes que se pueden resumir en: asignación del gasto en función de una mejor focalización de subsidios, modernización y mayor eficiencia de la administración pública para eliminar duplicidad de funciones y racionalización de gastos de funcionamiento ajenos a la misión de las entidades, fortalecimiento de

[113] 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"

la estrategia de defensa jurídica de la Nación y la realización de operación de sustitución de pasivos. Estas medidas tienden a proteger la inversión pública y el gasto social dentro de lo que se encuentra las asignaciones para la atención de las víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presupuesto asignado a la política de víctimas para el año 2020 asciende a $15,3 billones, lo cual representa un incremento nominal del 3,7% respecto a la vigencia 2019 y un incremento real a precios constantes de 2020 del 0,7%. Es de resaltar que el incremento se da en un escenario en que hay una disminución del gasto y en el que los recursos totales de inversión como porcentaje del PGN (sin deuda) disminuyen en cuatro puntos porcentuales; mientras que el recurso de inversión de la política de víctimas aumenta 5,3%, una muestra más del compromiso de este Gobierno de fortalecer los recursos destinados a la atención de la política de víctimas.

En el siguiente punto, se presenta en detalle el monto programado de recursos para la vigencia 2020, 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 asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno[114]. Asimismo, se presenta el avance en la programación financiera de la política de víctimas 2012-2020 (CONPES 3712 de 2011) y se compara con las asignaciones programadas y ejecutadas entre 2012 y 2020 a precios constantes de 2011.

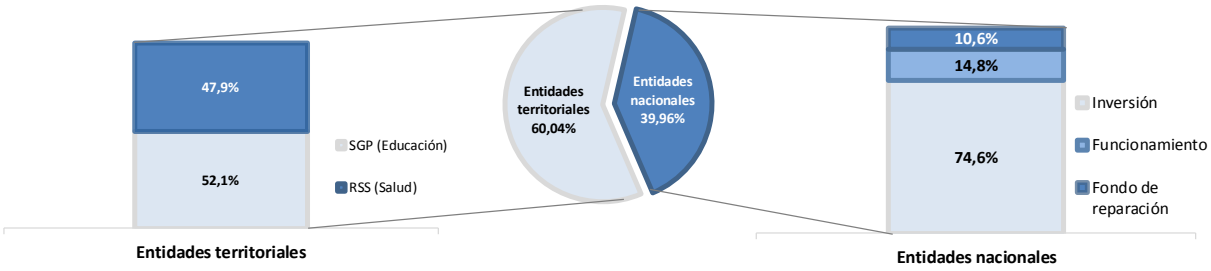
2. PRESUPUESTO 2020

El presupuesto asignado en 2020 para adelantar la política de asistencia, atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado interno asciende a $15,3 billones. De este total, $9,2 billones (60%) se apropian a través del Sistema General de Participaciones (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 Salud[115]; $4,6 billones (30%) corresponden a recursos para Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN); $0,6 billones (4,2%) al Fondo de Reparación y los $ 0,9 billones restantes (5,9%) corresponden a gastos de funcionamiento (gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, gastos por tributos, multas sanciones e intereses de mora, transferencias distintas al Fondo de Reparación) dentro de las entidades del orden nacional, destinados a la operación de los programas de víctimas. Así las cosas, el Presupuesto General de la Nación aportará para la vigencia 2020, la suma de $6,1 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 IX. 2**).

[114] 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.

[115] 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 PNG 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.

Gráfico IX. 2. Recursos programados en 2020 por tipo de entidad y fuente
Porcentaje



Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2019

El presupuesto total para 2020 es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2029, 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 IX. 1**.

Cuadro IX. 1. Recursos Víctimas por Fuente 2019-2020
Millones de pesos

Fuente	2019				2020		Variación Nominal 2019-2020	Variación Real 2019-2020
	Apropiación Vigente ($ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente ($ constantes 2020)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Inversión	4.330.474	29,4%	4.460.388	29,4%	4.559.693	29,8%	5,3%	2,2%
SGP Educación	4.644.461	31,5%	4.783.795	31,5%	4.783.795	31,3%	3,0%	0,0%
PNG dentro del RSS	4.253.624	28,9%	4.381.233	28,9%	4.381.233	28,7%	3,0%	0,0%
Funcionamiento	875.247	5,9%	901.504	5,9%	906.223	5,9%	3,5%	0,5%
Fondo de reparación	630.003	4,3%	648.903	4,3%	648.904	4,2%	3,0%	0,0%
TOTAL GENERAL	**14.733.810**	**100,0%**	**15.175.824**	**100,0%**	**15.279.848**	**100,0%**	**3,7%**	**0,7%**

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2019

2.1. PRESUPUESTO 2020 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 2020 se asigna de la siguiente forma en cada una de las medidas: Asistencia representa el 60,4%, con $9,2 billones de pesos; Atención participa con el 7,7% ($1,1 billones); y Reparación, con el 25,1% ($3,8 billones). El restante 6,7% ($1 billón) corresponde a medidas transversales como son el fortalecimiento institucional y la coordinación nación territorio. (**Cuadro IX. 2**)

Cuadro IX. 2. Recursos Víctimas por componente 2019-2020

Millones de pesos corrientes

Medida y Componente de la Ley 1448 de 2011		2019				2020		Variación Nominal 2019-2020	Variación Real 2019-2020
		Apropiación Vigente ($ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente ($ constantes 2020)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Asistencia	Asistencia Judicial	45.913	0,5%	47.290	0,5%	47.290	0,5%	3,0%	0,0%
	Identificación	11.768	0,1%	12.121	0,1%	12.103	0,1%	2,8%	-0,2%
	Salud	4.263.590	47,6%	4.391.498	47,6%	4.390.972	47,6%	3,0%	0,0%
	SGP (Educación)	4.644.461	51,8%	4.783.795	51,8%	4.783.795	51,8%	3,0%	0,0%
	Total Asistencia	**8.965.732**	**60,9%**	**9.234.704**	**60,9%**	**9.234.159**	**60,4%**	**3,0%**	**0,0%**
Atención	Asistencia	285.558	21,6%	294.125	21,6%	228.438	19,5%	-20,0%	-22,3%
	Atención Humanitaria	936.152	70,8%	964.236	70,8%	816.671	69,6%	-12,8%	-15,3%
	Retornos	100.635	7,6%	103.654	7,6%	128.398	10,9%	27,6%	23,9%
	Total Atención	**1.322.344**	**9,0%**	**1.362.015**	**9,0%**	**1.173.507**	**7,7%**	**-11,3%**	**-13,8%**
Reparación	Educación Superior	904.654	26,4%	931.794	26,4%	908.753	23,7%	0,5%	-2,5%
	Garantías de no repetición	86.086	2,5%	88.669	2,5%	45.501	1,2%	-47,1%	-48,7%
	Generación de Ingresos	223.290	6,5%	229.988	6,5%	293.643	7,6%	31,5%	27,7%
	Indemnización	907.363	26,5%	934.584	26,5%	1.194.267	31,1%	31,6%	27,8%
	Medidas de Satisfacción	64.783	1,9%	66.727	1,9%	33.096	0,9%	-48,9%	-50,4%
	Reparaciones Colectivas	10.036	0,3%	10.337	0,3%	13.072	0,3%	30,2%	26,5%
	Restitución de Tierras	260.979	7,6%	268.808	7,6%	317.359	8,3%	21,6%	18,1%
	Vivienda	968.764	28,3%	997.827	28,3%	1.036.392	27,0%	7,0%	3,9%
	Total Reparación	**3.425.955**	**23,3%**	**3.528.734**	**23,3%**	**3.842.082**	**25,1%**	**12,1%**	**8,9%**
Otros	Coordinación Nación - Territorio	115.734	11,3%	119.206	11,3%	96.698	9,4%	-16,4%	-18,9%
	Fortalecimiento Institucional	904.045	88,7%	931.166	88,7%	933.402	90,6%	3,2%	0,2%
	Total Otros	**1.019.779**	**6,9%**	**1.050.372**	**6,9%**	**1.030.100**	**6,7%**	**1,0%**	**-1,9%**
	TOTAL GENERAL	**14.733.810**	**100,0%**	**15.175.824**	**100,0%**	**15.279.848**	**100,0%**	**3,7%**	**0,7%**

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2019

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, es el caso de la información de *enfoque diferencial* y *justicia y del derecho,* que son medidas transversales por su carácter poblacional y de fortalecimiento no se evidencian en el **Cuadro IX. 3** y que, por tanto, aunque se cuentan con proyectos que atienden a estas medidas no son identificables en esta clasificación de *derechos.*

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.

En el **Cuadro IX. 3** se presenta la desagregación de los recursos a nivel de Derechos. Como se puede observar, las asignaciones de mayor participación son, en su orden: Educación; Salud; Subsistencia Mínima; Vivienda; Indemnización y Vida, Seguridad, Libertad e Integridad. Entre todos representan el 85,8% del total de recursos asignados.

Cuadro IX. 3. Recursos Víctimas desagregado por derechos 2019-2020
Millones de pesos corrientes

Derecho	2019				2020		Variación Nominal 2019-2020	Variación Real 2019-2020
	Apropiación Vigente ($ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente ($ constantes 2019)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
Educación	4.773.599	32,4%	4.916.807	32,4%	4.914.614	32,2%	3,0%	0,0%
Salud	4.272.686	29,0%	4.400.867	29,0%	4.400.867	28,8%	3,0%	0,0%
Subsistencia mínima	1.690.551	11,5%	1.741.268	11,5%	1.589.054	10,4%	-6,0%	-8,7%
Vivienda	799.318	5,4%	823.298	5,4%	919.073	6,0%	15,0%	11,6%
Indemnización	631.454	4,3%	650.398	4,3%	648.904	4,2%	2,8%	-0,2%
Vida, seguridad, libertad e integridad	604.777	4,1%	622.920	4,1%	630.355	4,1%	4,2%	1,2%
Restitución	302.618	2,1%	311.697	2,1%	313.129	2,0%	3,5%	0,5%
Coordinación Nacional	296.188	2,0%	305.074	2,0%	284.660	1,9%	-3,9%	-6,7%
Orientación y Comunicación	196.325	1,3%	202.215	1,3%	137.632	0,9%	-29,9%	-31,9%
Retorno y reubicación	233.841	1,6%	240.856	1,6%	180.102	1,2%	-23,0%	-25,2%
Reparación Colectiva	275.908	1,9%	284.186	1,9%	545.363	3,6%	97,7%	91,9%
Generación de ingresos	197.578	1,3%	203.505	1,3%	270.165	1,8%	36,7%	32,8%
Alimentación	66.096	0,4%	68.079	0,4%	97.219	0,6%	47,1%	42,8%
Reunificación familiar - Reintegración	91.354	0,6%	94.095	0,6%	94.095	0,6%	3,0%	0,0%
Satisfacción	76.235	0,5%	78.522	0,5%	47.604	0,3%	-37,6%	-39,4%
Coordinación Nación-Territorio	15.500	0,1%	15.965	0,1%	18.200	0,1%	17,4%	14,0%
Sistemas de información	109.120	0,7%	112.394	0,7%	104.715	0,7%	-4,0%	-6,8%
Empleo	45.172	0,3%	46.527	0,3%	46.550	0,3%	3,0%	0,0%
Garantias de no Repetición	42.790	0,3%	44.074	0,3%	24.995	0,2%	-41,6%	-43,3%
Rehabilitación	9.966	0,1%	10.265	0,1%	9.738	0,1%	-2,3%	-5,1%
Identificación	2.733	0,0%	2.815	0,0%	2.815	0,0%	3,0%	0,0%
TOTAL GENERAL	**14.733.810**	**100%**	**15.175.824**	**100%**	**15.279.848**	**100,0%**	**3,7%**	**0,7%**

Fuente: MHCP-DNP. Datos actualizados a junio de 2019.
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 responde a la mayor proporción de estos, es decir que en un proyecto es posible encontrar esfuerzos presupuestales para varios derechos de la política, sin embargo, para efectos de este ejercicio se utiliza el derecho más representativo en el proyecto.
Nota 3: La base de información presupuestal histórica por derechos ha sido sujeta de reclasificaciones como resultado de ejercicios de análisis de gasto.

2.2. TOTAL PRESUPUESTO 2020 POR ENTIDADES EJECUTORAS

Las entidades que más recursos asignan a la política de víctimas, son los departamentos y municipios (60% en 2020), quienes a través de los recursos del SGP trasferidos 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 Reparaciones y coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV, programan el 13,3% del presupuesto de la Política, para la vigencia 2020. (**Cuadro IX. 4**).

Cuadro IX. 4. Recursos Víctimas Entidades Ejecutoras del presupuesto 2019-2020
Millones de pesos

Entidades	2019				2020		Variación Nominal 2019-2020	Variación Real 2019-2020
	Apropiación Vigente ($ corrientes)	Part %	Apropiación Vigente ($ constantes 2019)	Part %	Apropiación Proyecto de Ley	Part %		
ENTIDADES TERRITORIALES	8.898.085	60,4%	9.165.028	60,4%	9.165.028	60,0%	3,0%	0,0%
UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	1.904.030	12,9%	1.961.151	12,9%	2.036.483	13,3%	7,0%	3,8%
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	1.108.596	7,5%	1.141.854	7,5%	1.147.526	7,5%	3,5%	0,5%
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	500.000	3,4%	515.000	3,4%	707.390	4,6%	41,5%	37,4%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	369.064	2,5%	380.136	2,5%	380.136	2,5%	3,0%	0,0%
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	287.868	2,0%	296.504	2,0%	296.504	1,9%	3,0%	0,0%
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	248.080	1,7%	255.523	1,7%	256.407	1,7%	3,4%	0,3%
MINAGRICULTURA - GESTION GENERAL	201.454	1,4%	207.498	1,4%	27.238	0,2%	-86,5%	-86,9%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	168.800	1,1%	173.864	1,1%	173.887	1,1%	3,0%	0,0%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	120.702	0,8%	124.323	0,8%	124.323	0,8%	3,0%	0,0%
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT	109.486	0,7%	112.771	0,7%	112.771	0,7%	3,0%	0,0%
UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP	104.481	0,7%	107.616	0,7%	107.616	0,7%	3,0%	0,0%
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	97.969	0,7%	100.908	0,7%	131.495	0,9%	34,2%	30,3%
AGENCIA DE DESARROLLO RURAL - ADR	88.728	0,6%	91.390	0,6%	91.390	0,6%	3,0%	0,0%
DEFENSORIA DEL PUEBLO	79.023	0,5%	81.394	0,5%	81.394	0,5%	3,0%	0,0%
CENTRO DE MEMORIA HISTÓRICA	74.874	0,5%	77.121	0,5%	45.709	0,3%	-39,0%	-40,7%
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	53.410	0,4%	55.012	0,4%	55.012	0,4%	3,0%	0,0%
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	51.929	0,4%	53.486	0,4%	60.316	0,4%	16,2%	12,8%
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	49.301	0,3%	50.780	0,3%	50.780	0,3%	3,0%	0,0%
OTROS	217.927	1,5%	224.464	1,5%	228.444	1,5%	4,8%	1,8%
TOTAL	**14.733.810**	**100%**	**15.175.824**	**100%**	**15.279.848**	**100%**	**3,7%**	**0,7%**

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2019

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 logrado más que cumplir con 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 2 años para finalizar la vigencia de la política se han asignado más del 132,6% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES. 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.

En el **Cuadro IX. 5** se pueden observar las asignaciones realizadas por el Gobierno Nacional entre 2012 y 2019, en comparación con la proyección presupuestal de los mencionados documentos.

Cuadro IX. 5. Avance acumulado CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2019

Miles de millones de pesos constantes de 2011

Medida/Componente		CONPES 3726 2012-2021	Total invertido 2012-2019	% de Avance CONPES 3726
Asistencia	Asistencia Judicial	245	267	108,9%
	Identificación	65	33	50,6%
	Salud	15.392	18.022	117,1%
	SGP (Educación)	6.738	22.928	340,3%
	Total Asistencia	**22.440**	**41.250**	**183,8%**
Atención	Asistencia	272	343	126,2%
	Atención Humanitaria	5.089	10.698	210,2%
	Retornos	58	724	1248,1%
	Total Atención	**5.419**	**11.765**	**217,1%**
Reparación	Educación Superior	235	776	330,1%
	Garantías de no repetición	1.476	651	44,1%
	Generación de Ingresos	5.392	1.883	34,9%
	Indemnización	6.395	4.794	75,0%
	Medidas de Satisfacción	398	316	79,4%
	Reparaciones Colectivas	400	617	154,2%
	Restitución de Tierras	3.556	940	26,4%
	Vivienda	6.915	4.187	60,5%
	Total Reparación	**24.767**	**14.165**	**57,2%**
Otros	Coordinación Nación - Territorio	423	221	52,3%
	Enfoque diferencial	22	391	1779,2%
	Fortalecimiento Institucional	1.833	5.005	273,1%
	Justicia y derecho		6	
	Total Otros	**2.278**	**5.624**	**246,9%**
TOTAL GENERAL		**54.904**	**72.803**	**132,6%**

Fuente: MHCP-DNP, según la información reportada por las entidades ejecutoras. Datos actualizados a junio de 2019

Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2018, Presupuesto vigente 2019 y proyecto de presupuesto 2020. Datos actualizados a junio de 2019. Precios contantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2018 y la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2019.

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.

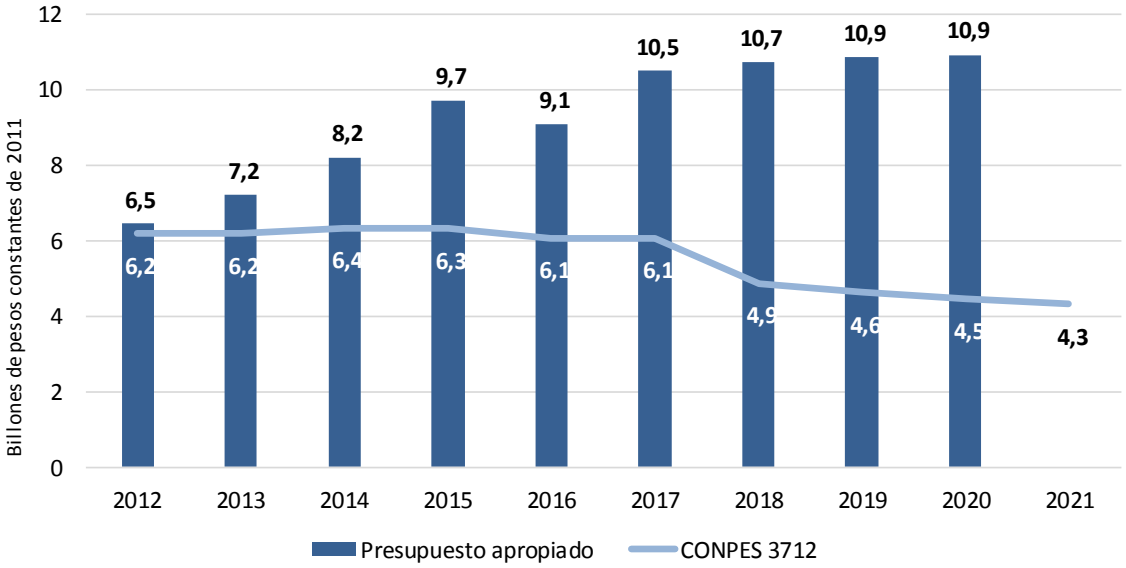
Cabe destacar cómo, en ocho años, se han asignado al componente de Atención Humanitaria $ 10,6 billones, lo que está por encima de lo presupuestado para los 10 años de vigencia de la ley, por esa razón, el avance a la fecha representa 210%. También se destacan los componentes de Retornos y Reubicaciones con un avance del 1.248% y el de Enfoque Diferencial con un avance del 1.779%.

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.

Consistente con lo anterior, el **Gráfico IX. 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 IX. 3. Avance anual CONPES 3726 Vs. Presupuesto 2012-2020

Billones de pesos constantes de 2011



Fuente: DNP-MHCP, según la información reportada por las entidades ejecutoras, CONPES 3726 de 2012 actualización del CONPES 3712 de 2011

Nota 1: Presupuesto ejecutado 2000-2018, Presupuesto vigente 2019 y proyecto de presupuesto 2020. Datos actualizados a julio de 2019. Precios contantes de 2011 según los reportes de IPC del DANE 2012-2018 la proyección de IPC de la DGPM del MHCP para el 2019.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN · 2020

Síguenos en nuestras redes sociales:

- Ministerio de Hacienda
- @MinHacienda
- Ministerio de Hacienda
- @minhacienda