

80110-

Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Presidente  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Contraloría General de la República - SGD 00-07-2024 07:49  
Al Contestar Cite Este No.: 2024E0142512 Fol. 1 Anexo: F.A.O  
ORIGEN: 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA - CARLOS HERNAN  
RODRIGUEZ BECERRA  
DESTINO: JAIME RAUL SALAMANCA TORRES / CAMARA DE REPRESENTANTES  
ASUNTO: INFORME SOBRE LA SITUACION DE LAS FINANZAS DEL ESTADO, VIGENCIA 2023  
OBS: 80110

2024EE0142512



Asunto: Envío Informe Situación de las Finanzas del Estado Vigencia 2023

Respetado presidente:

La Contraloría General de la República, en documento adjunto, presenta al Congreso de la República y al presidente de la República el Informe y la Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2023, con base en el resultado Fiscal del sector público, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268 numeral 11 y el artículo 41 de la Ley 42 de 1993.

De tal manera y conforme a los cálculos establecidos por la CGR se certifica que el balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) resultó deficitario en \$16,65 billones (1,06% del PIB), menor en \$57,32 billones frente a 2022, con una reducción de 3,97 puntos básicos de PIB. Los cálculos tomaron como base los resultados obtenidos en el documento de Cierre Fiscal 2023 Sector Público Consolidado elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la información del Sistema Integrado de Información Financiera —SIIF—, el Consolidador de Hacienda e Información Pública —CHIP—, la información contable de las entidades, y se realizaron siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La Contraloría General de la República espera que este informe resulte útil para fortalecer el apoyo técnico al Congreso de la República y, en general, la administración de las finanzas públicas.

  
**CARLOS HERNÁN RODRIGUEZ BECERRA**  
Contralor General de la República

Aprobó: Carlos Mario Zuluaga Pardo - Vicecontralor General  
Aprobó: Ana Elena Monsalvo - Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas  
Revisó: Alejandro José Ovalle Gont, Director Estudios Macroeconómicos  
Proyectó: Jorge Ospina: Asesor de Despacho

INFORME

# Situación de las Finanzas del Estado

2023

2023

SALES per COUNTRIES



**Situación**  
**de las Finanzas del Estado**  
**2023**





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

*Carlos Hernán Rodríguez Becerra  
Contralor General de la República*

*Carlos Mario Zuluaga Pardo  
Vicecontralor General de la República*

*Ana Elena Monsalvo Herrera  
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas*

*Martha Cecilia Piza Lozada  
Contralora Delegada para Participación Ciudadana*

*Hernán Guillermo Jojoa Santacruz  
Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo*

*Anwar Salim Daccarett Alvarado  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario*

*Miguel Alberto Muñoz Barrios  
Contralor Delegado para el sector Trabajo (E)*

*Germán Castro Ferreira  
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía*

*Ada América Millares Escamilla  
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente*

*Luz Amparo Echeverri Restrepo  
Contralora Delegado para el Posconflicto (E)*

*Edgar Julian Niño Carrillo  
Contralor Delegado para el Sector Salud*

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

*Paola Aguirre Moreno  
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social*

*Luis Fernando Mejía Gómez  
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura*

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

*Luis Enrique Abadía García  
Contralor Delegado para Gestión Pública e Instituciones Financieras*

*Jenny Elizabeth Lindo Díaz  
Contralora Delegada para el Sector Justicia*

*David Steven Fernández Jaramillo  
Contralor Delegado para Población Focalizada*

*Rodolfo Enrique Zea Navarro  
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional*

*Campo Elías Vega Rocha  
Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*

*Yanet Sanabria Pérez  
Contralora Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico*

*Emiliano Alcides Zuleta Arzuaga  
Director Oficina de Planeación*

*Alesaed Cossio Contreras  
Director de Oficina de Sistemas e Informática*

*Becqui Paola Ordóñez García  
Directora Oficina de Control Interno*

*Héctor Rafael Jaramillo Bermejo  
Director Oficina de Control Disciplinario*

*Isduar Javier Tobo Gutiérrez  
Director Oficina Jurídica*

*José Ignacio Arango Bernal  
Director Centro de Estudios Fiscales*

*Marilyn López Forero  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones*

*Elizabeth Monsalve Camacho  
Gerente del Talento Humano*

*Jaime Escobar Vélez  
Gerente Administrativo y Financiero*

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

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

*Andrea Moreno Taleb  
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención,  
Investigación e Incautación de Bienes*

*Juan Camilo Zuluaga Morillo  
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata*

*Rafael Fabian Durán Ojeda  
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático (E)*





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

*Carlos Hernán Rodríguez Becerra*  
*Contralor General de la República*

*Carlos Mario Zuluaga Pardo*  
*Vicecontralor General de la República*

*Dirección y coordinación del informe:*

*Ana Elena Monsalvo Herrera*  
*Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas*

*Alejandro José Ovalle Gont*  
*Director de Estudios Macroeconómicos*

Participaron en la elaboración de este informe:

*Carlos Humberto Barrera Gallo*  
*Juan Pablo Radziunas Pulido*  
*Miguel Alfonso Montoya Olarte*  
*Fanny Parada López*  
*Jesús Gabriel Morante Flórez*  
*Albeth Alexandra Melo González*  
*José Milton Romero Ramírez*  
*Juan Carlos Contreras Llanos*  
*Fernando Isaac Rangel Molina*

Revisión Técnica:  
*Beethoven Herrera Valencia*

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

*Lucía Esparza Baena*  
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

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

*Diseño de cubierta*  
*Iván Darío León Abril*  
Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Contraloría General de la República  
Carrera 69 # 44 - 35  
Teléfonos: 5187000  
Bogotá D.C., Colombia  
Julio 2024  
[www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co)







# Contenido

Presentación.....	13
Introducción.....	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>La economía colombiana entre 2019 – 2022.....</b>	<b>19</b>
Introducción.....	19
1.1 Panorama general de la economía colombiana en 2023.....	21
1.1.1 Contexto internacional.....	22
1.1.2 El crecimiento económico colombiano en 2023.....	25
1.1.3 Mercado laboral.....	30
1.1.4 Pobreza y desigualdad.....	33
1.1.5 Sector externo.....	34
1.1.5.1 Balanza de pagos.....	34
1.1.5.2 Tasa de cambio.....	35
1.1.5.3 Precios internacionales del petróleo.....	36
1.1.6 Inflación y política monetaria .....	37
1.1.7 Cartera del sistema financiero.....	39
1.1.8 Conclusiones.....	41
<b>Capítulo II</b>	
<b>Resultado fiscal del Estado en 2022:</b>	
<b>balance consolidado .....</b>	<b>43</b>
2.1 Balance fiscal del Estado en 2023.....	43
2.1.1 Balance del sector público no financiero (SPNF).....	45
2.1.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC).....	45
2.1.1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (EPN).....	46
2.1.1.3 Gobiernos territoriales.....	47
2.1.1.4 Establecimientos Públicos Territoriales.....	47
2.1.1.5 Seguridad Social.....	48
2.1.1.6 Sistema General de Regalías (SGR).....	51
2.1.1.7 Fondos .....	51
2.1.1.8 Empresas No Financieras (ENF).....	52
2.1.2 Sector público financiero.....	59
2.2 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2023.....	60
<b>Capítulo III</b>	
<b>Situación de las finanzas</b>	
<b>del Gobierno Nacional Central (GNC) 2019-2022.....</b>	<b>63</b>
3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC .....	63
3.2 Evolución del balance fiscal del GNC.....	64
3.2.1 Baja el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en 2023.....	64

3.2.2	El déficit fiscal primario del GNC se reduce.....	67
3.3	Análisis de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	68
3.3.1	Recuperación de los ingresos en 2023.....	68
3.4	Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	71
3.4.1	Aumentó la inversión en 2023.....	74
3.4.2	Baja dinámica en los gastos de deuda en 2023.....	76
3.4.3	El GNC financió el déficit, principalmente con crédito interno.....	76
3.5	Algunas conclusiones.....	77

## Capítulo IV

### Situación de las finanzas

de los Gobiernos Centrales Territoriales 2023.....		79
4.1	Total Gobiernos Centrales Territorial.....	79
4.1.1	Balance fiscal.....	79
4.1.2	Comportamiento de los ingresos en el agregado territorial.....	82
4.1.3	Comportamiento de los gastos agregados territoriales .....	85
4.2	Comportamiento fiscal de los departamentos 2023.....	86
4.2.1	Resultado del Balance fiscal 2023.....	86
4.2.2	Comportamiento de los ingresos departamentales.....	89
4.2.3	Análisis de los gastos departamentales 2023.....	90
4.3	Municipios capitales.....	92
4.3.1	Balance fiscal de los municipios capitales.....	92
4.3.2	Comportamiento de los ingresos municipios capitales 2023.....	94
4.3.3	Comportamiento de los gastos en los municipios capitales.....	97
4.4	Municipios no capitales.....	98
4.4.1	Balance fiscal municipios no capitales.....	98
4.4.2	Comportamiento de los ingresos municipios no capitales 2023.....	102
4.4.3	Comportamiento de los gastos municipios no capitales 2023.....	104
4.5	Conclusiones.....	107

## Capítulo V

### Desempeño fiscal del Sector Seguridad Social 2022 - 2023.....

5.1	Institucionalidad del aseguramiento.....	109
5.2	Resultado fiscal del Sector de Seguridad Social 2022-2023.....	111
5.2.1	Resultado fiscal en el área de Seguridad Social en pensiones.....	117
5.2.2	Resultado fiscal del área de Seguridad Social en salud 2022- 2023.....	120
5.2.3	Resultado fiscal del área de Seguridad Social en riesgos laborales 2022 - 2023 .....	123
5.3	Conclusiones.....	125

Bibliografía.....		127
-------------------	--	-----

## Gráficos

### Capítulo I

Diagrama 1.1 Desempeño macroeconómico y efectos fiscales en 2023.....	22
Gráfico 1.1 Valor del comercio mundial de bienes y servicios.....	23
Gráfico 1.2 Colombia: crecimiento económico.....	26
Gráfico 1.3 Crecimiento económico según la oferta.....	28
Gráfico 1.4 Tasa de desempleo.....	30
Gráfico 1.5 Indicadores del mercado laboral.....	31
Gráfico 1.6 Indicadores de desempleo.....	32
Gráfico 1.7 Tasa representativa del mercado Colombia y precio internacional del petróleo.....	36
Gráfico 1.8 Medidas de inflación, Colombia.....	38
Gráfico 1.9 Inflación básica y TPM, Colombia.....	39
Gráfico 1.10 Tasas de crecimiento cartera real Sistema financiero Colombia...	40

### Capítulo II

Gráfico 2.1 Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	61
---------------------------------------------------------------------	----

### Capítulo III

Gráfico 3.1 Balance fiscal Gobierno Nacional central.....	66
Gráfico 3.2 Gobierno Nacional Central (GNC) Balance fiscal.....	64
Gráfico 3.3 Balances fiscales GNC.....	67
Gráfico 3.4 Gastos Gobierno Nacional Central.....	72
Gráfico 3.5 Estructura gastos de funcionamiento GNC.....	74
Gráfico 3.6 Estructura gastos de inversión GNC.....	75

### Capítulo IV

Gráfico 4 1 Balance fiscal - Gobiernos Nacionales Territoriales.....	72
Gráfico 4 2 Financiamiento agregados territoriales.....	73
Gráfico 4 3 Ingresos y gastos agregado (Gobiernos Centrales).....	74
Gráfico 4 3 Agregado territorial Ingresos y gastos.....	82
Gráfico 4.4 Ingresos territoriales.....	83
Gráfico 4.5 Evolución de los ingresos tributarios territoriales.....	84
Gráfico 4.6 Estructura de los gastos territoriales.....	85
Gráfico 4.7 Balance fiscal departamentos.....	86
Gráfico 4.8 Financiamiento de los departamentos.....	87
Gráfico 4.9 Balance fiscal departamentos.....	88
Gráfico 4.10 Ingresos tributarios departamentos.....	89
Gráfico 4.11 Estructura gastos Departamentos.....	91
Gráfico 4.12 Balance fiscal Municipios capitales.....	93
Gráfico 4.13 Financiamiento capitales.....	94
Gráfico 4.14A Total ingresos capitales .....	95

**Situación de las Finanzas del Estado 2023**

4.14B Total ingresos capitales.....	95
4.15 Evolución de los ingresos tributarios Municipios capitales.....	96
4.16 Total gastos municipios capitales.....	97
4.17A Balance fiscal municipios no capitales.....	98
4.17B Balance fiscal municipios no capitales.....	99
4.18 Financiamiento déficit.....	100
4.19 Municipios no capitales Balance Fiscal.....	102
4.20A Total ingresos rubros no capitales.....	103
4.20B Total ingresos rubros no capitales.....	103
4.21 Evolución ingresos tributarios no capitales.....	104
4.22A Gastos municipios no capitales .....	106
4.22B Gastos municipios no capitales .....	106

## Cuadros

### Capítulo I

Cuadro 1.1	Crecimiento económico real.....	24
Cuadro 1.2	Tasas anuales de inflación.....	25
Cuadro 1.3	Crecimiento económico según la oferta.....	28
Cuadro 1.4	Exportaciones de bienes.....	34
Cuadro 1.5	Balanza de pagos, Colombia.....	35

### Capítulo II

Cuadro 2.1	Balance fiscal del Estado 2023 .....	44
Cuadro 2.2	Balance fiscal establecimientos Públicos Territoriales.....	48
Cuadro 2.3	Balance empresas nacionales por compromisos.....	53
Cuadro 2.4	Balance empresas territoriales por compromisos.....	55
Cuadro 2.5	Balance fiscal Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET).....	58
Cuadro 2.5	Balance Sector público financiero, Colombia.....	59

### Capítulo III

Cuadro 3.1	Ingresos tributarios Gobierno Nacional Central.....	69
Cuadro 3.2	Ingresos de capital Gobierno Nacional Central.....	71
Cuadro 3.3	Gastos Gobierno Nacional Central.....	73

### Capítulo V

Cuadro 5 1	Resultado fiscal Seguridad Social.....	113
------------	----------------------------------------	-----

## Anexos

3.1	Balance fiscal Gobierno Nacional Central.....	131
4.1	Balance Fiscal Agregado Gobiernos Centrales Territoriales.....	132
4.2	Balance Fiscal Gobiernos Centrales Territoriales Departamentos.....	135
4.3	Balance Fiscal Gobiernos Centrales Territoriales Municipios capitales.....	141
4.4	Balance Fiscal Gobiernos Centrales Territoriales Municipios no capitales..	145





## Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional y legal, presenta el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado al Congreso de la República y al presidente de la República, correspondiente a la vigencia 2023, donde se analiza el resultado fiscal presentado por el Sector Público Consolidado (SPC) y se describen los principales acontecimientos macroeconómicos que influenciaron a las finanzas públicas colombianas.

Para 2023, la economía colombiana registró crecimiento de 0,6%, evidenciando una importante desaceleración, al compararla especialmente con 2021 y en menor medida con el 2022. Igualmente se registró una inflación de 9,28% anual, como también elevadas tasas de interés, y reducciones en inversión y consumo interno.

Después del análisis realizado a algunos elementos de la economía nacional, encontramos que el cálculo del balance fiscal del Sector Público Consolidado (SPC) resultó deficitario en \$16,65 billones (1,06% del PIB), menor en \$57,32 billones frente a 2022, con una reducción de 3,97 puntos básicos de PIB. El resultado obtenido para 2023 fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) que fue de -\$25,73 billones y el Sector Público Financiero (SPF), integrado por el Banco de la República y FOGAFIN, que obtuvo \$9,08 billones.

Para 2023, en relación con el Sector Público No Financiero (SPNF), observamos que su balance fiscal fue deficitario en \$25,73 billones (1,64% del PIB), pero se destaca una reducción de 3,46 puntos básicos de PIB frente a 2022. Los subsectores que presentaron balances fiscales superavitarios en 2023, contribuyendo de paso a esta disminución fueron: Seguridad Social, Sistema General de Regalías, Fondos y Empresas No Financieras; por el contrario, los deficitarios fueron: Gobierno Nacional Central, Gobiernos Territoriales y Fondo Nacional del Café.

El Gobierno Nacional Central (GNC) en 2023, registró un déficit de \$66,29 billones, equivalentes a 4,22% del PIB, con una disminución frente al obtenido en 2022. Este resultado fue producto entre otros aspectos del crecimiento de los ingresos que tuvieron un desarrollo histórico frente a lo que se había recaudado en años anteriores, explicado en parte por las reformas tributarias impulsadas por el Gobierno Nacional, que tuvieron

efecto positivo en los tributos, a pesar de que la economía no alcanzó la recuperación esperada y proyectada. Los ingresos corrientes impulsaron el dinamismo del recaudo al igual que los de capital especialmente con los excedentes aportados por el Banco de la República (Banrep) al Gobierno Nacional. Por el lado de los gastos, se registró expansión de este, en parte propiciada por los de funcionamiento, personal y FEPC (Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles).

Por el lado de los ingresos tributarios, tuvo una mayor dinámica los impuestos directos, reflejo del sólido crecimiento económico de 2022, mientras los indirectos reflejaron la desaceleración de 2023. Los ingresos de capital también registraron un crecimiento importante, soportados en rendimientos y excedentes financieros, siendo muy significativos los dividendos de Ecopetrol y las utilidades del Banco de la República, transferidos al Gobierno Nacional Central.

Los gastos crecieron 15,4% asociados a mayores erogaciones de funcionamiento, mientras que deuda e inversión tuvieron comportamientos moderados frente al total. La mayor inflación del país afectó salarios y pensiones e igualmente a los gastos de funcionamiento, y las transferencias, sobre todo el Sistema General de Participaciones, que se asumen normalmente y según la normatividad que rige la materia. Referente a la inversión, para el cálculo del balance fiscal se situó en 2023 en \$30,2 billones, donde los sectores de mayor peso en la misma fueron: transporte, educación, gobierno, agropecuario, trabajo y defensa, especialmente.

Los gobiernos territoriales (departamentos, municipios capitales y no capitales y establecimientos públicos territoriales) presentaron déficit de \$1,64 billones en 2023, cuando en 2022 se encontraron en superávit de \$0,34 billones (en términos de PIB pasaron de 0,02% a -0,10%). Se destacó el incremento en los ingresos de estos entes, pero igualmente aumentaron sus gastos y además teniendo en cuenta que 2023 fue el último año de administración de los mandatarios elegidos popularmente, lo que también se tuvo en cuenta en el análisis realizado.

El Sistema General de Regalías (SGR) presentó en 2023 un superávit de \$2,33 billones, que disminuyó en \$5,89 billones, ya que había presentado un superávit en 2022 de \$8,22 billones, teniendo en cuenta el comportamiento de sus principales componentes: los precios del petróleo y carbón.

El sector de Seguridad Social cerró el 2023 con superávit de \$15,23 billones, mientras que en 2022 su situación había sido deficitaria en \$8,81 billones. Este resultado se debió al mayor monto de los ingresos (\$199,72 billones, 12,70 % del PIB), teniendo en cuenta la mayor participación en sus ingresos de capital (17,79 % del total), respecto al de los gastos (\$184,49 billones, 11,73 % del PIB), que mantuvieron su misma composición respecto al año anterior y se destinaron a pensiones.



## Introducción

El Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2023, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), tiene como objetivo determinar el resultado fiscal del Estado colombiano y analizar los elementos macroeconómicos, legales e institucionales que lo explican. Este informe se compone, además de la presentación inicial, de cinco capítulos donde se examinan los hechos más relevantes del entorno macroeconómico y de las finanzas públicas colombianas, además de una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se realiza un análisis global del desempeño macroeconómico externo e interno y sus efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal de la vigencia 2023.

En el segundo capítulo se presenta el resultado fiscal que arrojó el Estado en 2023, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC), estableciendo para cada uno de ellos el comportamiento de ingresos y gastos que explican dicho resultado. Incluye una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se hace un análisis detallado de la situación de las finanzas, de la vigencia 2023, de tres sectores particulares del SPC, como son el Gobierno Nacional Central, los gobiernos centrales territoriales (gobernaciones y alcaldías) y el sector de la seguridad social, respectivamente, explicando los principales hechos que marcaron la dinámica en sus principales variables. La selección de estos sectores se justifica por el peso que tienen en el balance fiscal del Estado, explicando en gran medida los resultados en esta variable, por presentar una unidad de análisis integrada permitiendo realizar inferencias y conclusiones válidas y aplicables sobre los resultados en conjunto y por generar efectos apreciables sobre el conjunto de la economía o de otros sectores.

Estos exámenes procuran señalar el desempeño de las finanzas, no solo teniendo en cuenta el balance fiscal anual (déficit o superávit), sino como también indicando las fortalezas o debilidades de la estructura

financiera y presupuestal. Bajo esta revisión se pueden determinar algunos aspectos principales, así como las fortalezas y debilidades de estos sectores; igualmente, podemos realizar un mapeo de los riesgos a que se enfrentan, estableciendo conclusiones y comentarios tendientes al mejoramiento.

Finalmente, el informe contiene una sección de anexos en la cual se presentan los elementos metodológicos y las estadísticas fiscales.

Para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del SPC, se utilizaron técnicas y métodos basados en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y correspondiente a una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento, de las que pertenecen a otros rubros.

El cálculo del balance fiscal se realiza utilizando los lineamientos sugeridos por el organismo citado, ajustado a los cuales las principales transacciones de los gobiernos se clasifican en:

**Ingreso total:** incluye todas las entradas de recursos a las entidades públicas. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital. En los ingresos no se incluyen los recursos de crédito considerados como financiamiento.

**Gasto total y préstamo neto:** tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).

**Resultado o balance fiscal (déficit o superávit):** el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.



# Capítulo 1

## La economía colombiana en 2023

*La economía colombiana retomó un crecimiento moderado en 2023 luego del rebote pospandemia de 2021-2022. El déficit fiscal y de la cuenta corriente se redujeron, la inflación se desaceleró, el desempleo se contrajo, la pobreza multidimensional decreció y el peso colombiano se revaluó, todo ello, en un ambiente externo caracterizado por una menor actividad económica y conflictos geopolíticos que afectaron negativamente el comercio mundial.*

### Introducción

Las variables macroeconómicas, externas e internas tienen una estrecha relación con la situación de las finanzas públicas de Colombia, especialmente del Gobierno Nacional Central (GNC). El crecimiento económico y los precios del petróleo inciden en los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) y en las utilidades de Ecopetrol, mientras que el nivel de la tasa de cambio influye en el servicio y el saldo de la deuda externa y en los ingresos tributarios externos. El precio del petróleo y la tasa de cambio impactan e interactúan con la balanza comercial, determinando el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La economía global, por su parte, es la fuente de demanda de las exportaciones de bienes y servicios. Tiene un efecto en el volumen y los precios de las exportaciones, especialmente de los bienes minero-energéticos, lo cual incide en el crecimiento económico doméstico y en los ingresos del GNC. Este, a su vez, influye en las importaciones y el saldo de la balanza comercial que, junto con el comportamiento de la balanza de la cuenta de capital, determinan la evolución de la tasa de cambio.

Los niveles de empleo y pobreza también interactúan con las finanzas públicas. Por un lado, altos niveles de empleo y bajos niveles de pobreza incentivan el consumo de los hogares, lo cual aumenta la demanda agregada y el crecimiento económico, lo que repercute positivamente en los ingresos tributarios del Gobierno. La política tributaria, a su vez, tiene un rol importante en la redistribución del ingreso y, por esta vía, incide en la pobreza.

Un componente fundamental de la política fiscal es el gasto público, que incide en la demanda agregada y el crecimiento económico; al igual que las políticas públicas que se adopten influyen en la productividad, el empleo y el bienestar social.

La inflación, por su parte, está determinada por factores de oferta (salarios, precios de los insumos, tasa de cambio, margen de utilidades, cadenas de valor, oferta de alimentos, etc.) y factores de demanda (gasto público y privado) y tiene diversos efectos en las finanzas públicas. Por un lado, eleva el PIB nominal que repercute en los ingresos tributarios y el saldo de la deuda en términos del PIB. De otro lado, es un parámetro de referencia para incrementar el presupuesto del Gobierno, establecer los salarios del sector público y definir el salario mínimo.

La política monetaria frente a la inflación suele aumentar la tasa de política monetaria (TPM), que repercute en las tasas de crédito del sistema financiero y afecta negativamente la demanda agregada y el crecimiento económico. Esto a su vez reduce los ingresos tributarios y eleva el déficit y la deuda del gobierno. Estos resultados se retroalimentan con un aumento del gasto público debido al aumento en tasas de las colocaciones de títulos del gobierno frente al alza de la TPM.

Finalmente, la evolución de la economía, el sector externo y las decisiones de política fiscal y monetaria se materializan en las finanzas públicas, determinando el déficit y la deuda del gobierno, los cuales deben enmarcarse, además, en el contexto de regla fiscal y su articulación con el marco fiscal, el Presupuesto General de la Nación y el Plan Nacional de Desarrollo.

Algunas de estas variables y sus efectos e interacciones con las finanzas públicas presentan rezagos de la vigencia anterior.

En la siguiente sección se describe el contexto internacional y el comportamiento de las variables macroeconómicas en 2023, mientras que en los capítulos posteriores se muestran los resultados fiscales del Gobierno Nacional y los demás niveles de administración pública.

## 1.1 Panorama general de la economía colombiana en 2023

La economía colombiana experimentó una desaceleración en 2023, con un crecimiento del 0,6% frente al registrado en 2022. Como se muestra en el Diagrama 1-1, esta situación obedeció, en parte, a la política monetaria restrictiva implementada por el Banco de la República que, en su objetivo de reducir la inflación, elevó la Tasa de Política Monetaria (TPM) para desestimular el consumo y la inversión, a tono con la política restrictiva global por parte de los bancos centrales, con el fin de enfrentar el aumento de los precios.

Con la desaceleración del crecimiento mundial, las exportaciones disminuyeron, mientras que el menor ritmo de crecimiento interno redujo las importaciones. Lo anterior, en conjunto, provocó una disminución del déficit de la balanza comercial frente al presentado en 2022.

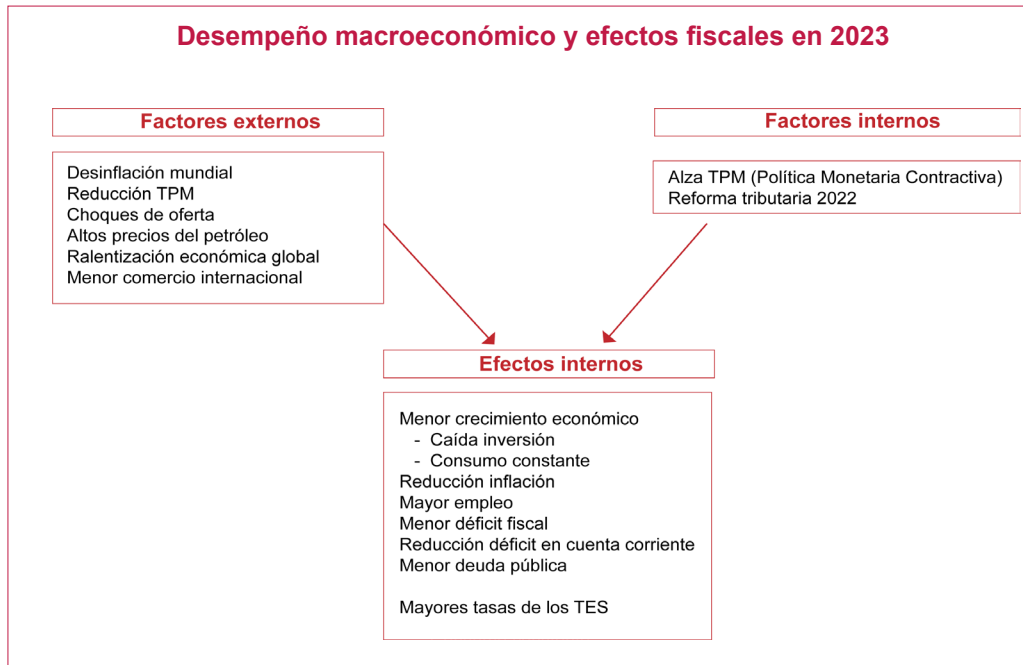
Esto se acompañó, a su vez, con un flujo de capitales positivo (Diagrama 1-1) que derivó en una marcada revaluación anual (20,5%) y una baja devaluación promedio (1,6%), explicado por factores como la intención de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América (FED) por iniciar la senda de reducción de las tasas de interés, la incertidumbre de la economía mundial y el ingreso de inversión extranjera al país.

Los precios del petróleo, por su parte, presentaron una gran inestabilidad con tendencia a la disminución, explicada por los conflictos geopolíticos, tanto en oriente próximo como en Europa oriental, la menor demanda de petróleo por la ralentización de la economía mundial y, sobre todo, por el mal desempeño de la economía china (Diagrama 1-1).

Como se observa en el Diagrama 1-1, la desaceleración económica afectó la dinámica de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC). No obstante, la reforma tributaria aprobada en 2022 y la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), contrarrestaron este efecto y elevaron el recaudo en 2023.

La revaluación presentada en 2023 tuvo diversos efectos en las finanzas del Gobierno. Por una parte, contrarrestó el aumento de tasas de interés de los títulos TES, provocado por el alza de la Tasa de Política Monetaria (TPM) por parte del Emisor, con una disminución de la tasa de interés externa; mientras que por el lado del recaudo, la revaluación disminuyó los ingresos por IVA externo y aranceles. En cuanto a la deuda externa, la revaluación disminuyó su saldo en pesos (Diagrama 1-1).

Diagrama 1-1



Fuente: Elaboración DEM, CGR.

Entre tanto, la revaluación, la menor inflación externa y la moderación de la demanda y los factores de oferta, contribuyeron a reducir la inflación doméstica (Diagrama 1-1). No obstante, el nivel de inflación en 2023 (9,28%) disminuyó la tasa de interés real de la deuda del GNC tornándola negativa, contribuyendo a la reducción del saldo de la deuda.

Finalmente, y pese a la desaceleración de la economía en 2023, el desempleo nacional se redujo en lo corrido del año, acompañado con un incremento del empleo formal, la reducción de la tasa de informalidad laboral y la disminución de la pobreza monetaria y multidimensional.

### 1.1.1 Contexto internacional

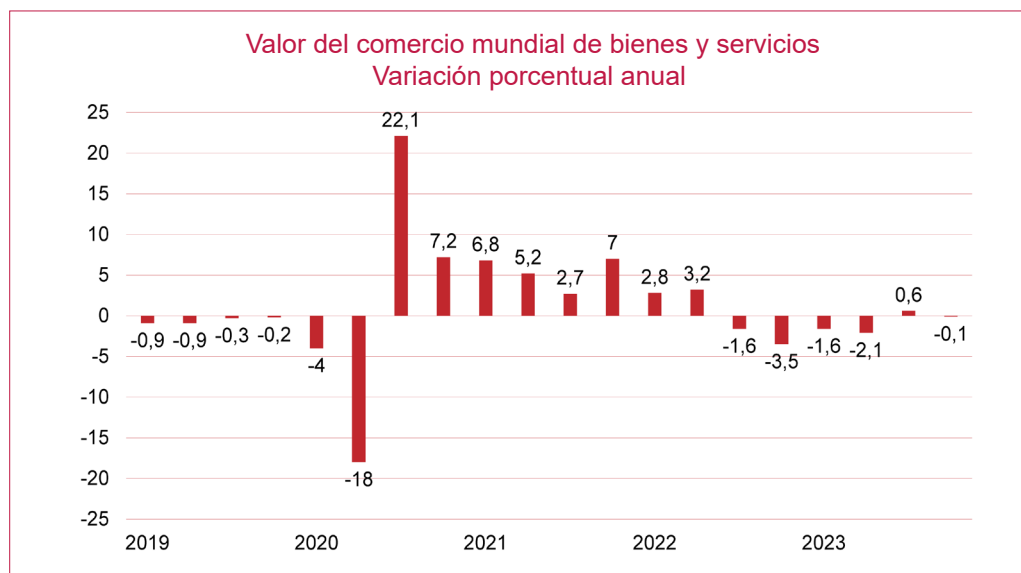
En el contexto internacional, 2023 estuvo marcado por una ralentización del crecimiento mundial, inflación en descenso, menores tasas de interés (excepto en los Estados Unidos) y conflictos geopolíticos en oriente próximo y Europa oriental.

La menor dinámica de actividad económica en el mundo se dio como resultado, principalmente, de la política monetaria contractiva que

adoptaron los bancos centrales luego de la pandemia para reducir la inflación lo que afectó el consumo y la inversión de la mayoría de los países. Adicionalmente, los gobiernos redujeron el gasto público expansivo, el cual se utilizó durante la fase más aguda de la emergencia sanitaria originada por la epidemia de la COVID-19.

También contribuyó al menor crecimiento del PIB mundial la afectación que ha sufrido el comercio mundial desde la pandemia por la disrupción de las cadenas de abastecimiento y los conflictos geopolíticos en oriente próximo y Europa oriental y por problemas de seguridad como los ataques a los buques en el Mar Rojo o problemas ambientales como la sequía que afectaron al comercio a través del Canal de Panamá. De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), el valor del comercio mundial de bienes y servicios decreció 0,1% en el último trimestre de 2023, luego de expandirse 3,3% durante el mismo período de 2021 (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1



Fuente: OMC.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la economía mundial registró un crecimiento de 3,2% en 2023, impulsada por las economías asiáticas como China (5,2%) e India (7,8%). Latinoamérica, por su parte, redujo su crecimiento de 4,2% en 2022 a 2,3% en 2023 y algunos países de la zona euro se vieron inmersos en recesión, como fue el caso de Alemania, lo que redujo el crecimiento en la zona de 3,4% a 0,4% en el último año (Cuadro 1-1).

Cuadro 1-1

**Crecimiento económico real  
Variación porcentual del PIB**

Región	2022	2023
Mundo	3,5	3,2
Estados Unidos	1,9	2,5
Zona Euro	3,4	0,4
Emergentes	4,1	4,3
América Latina	4,2	2,3
China	3,0	5,2
India	7,0	7,8
Rusia	-1,2	3,6
Colombia	7,3	0,6

Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2024

En materia de precios, el mundo continuó en un proceso de desinflación luego de alcanzar máximos en 2022. Como es bien sabido, durante el período posterior de la pandemia, el mundo registró un fenómeno generalizado de inflación, como consecuencia de un fuerte incremento de la demanda mundial y una lenta respuesta de la oferta.

Una vez las economías lograron iniciar su proceso de apertura, la demanda comenzó a responder de manera acelerada, lo que se tradujo en un fenómeno inflacionario. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la inflación mundial se redujo de 8,9% a 6,2% durante el último año, como consecuencia de la relajación de las políticas monetarias restrictivas promovidas por los bancos centrales (Cuadro 1-2).

Una vez la inflación postpandemia dejó de ser coyuntural y se convirtió en estructural, es decir con una duración prolongada, los bancos centrales del mundo adoptaron una política monetaria restrictiva incrementando las tasas de interés con el fin de reducir la demanda. Las mayores reducciones de la inflación se produjeron en la zona euro, Estado Unidos y China. Sin embargo, en Estados Unidos, la FED se ha abstuvo de iniciar el proceso de normalización monetaria, manteniendo la política monetaria contraccionista



Cuadro 1-2

**Tasas anuales de inflación  
Variación porcentual**

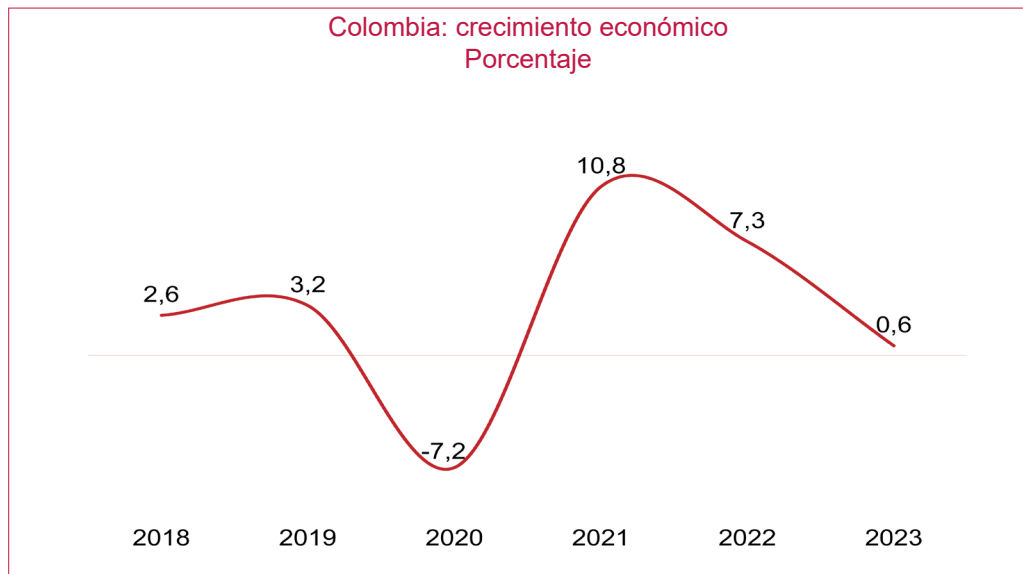
Región	2022	2023
Mundo	8,9	6,2
Estados Unidos	6,4	3,2
Zona Euro	9,2	2,9
Emergentes	10,1	8,4
América Latina	14,6	16,6
China	1,8	-0,3
India	6,2	5,1
Rusia	11,9	7,4
Colombia	13,2	9,3

*Fuente: FMI, data base.*

### 1.1.2 El crecimiento económico colombiano en 2023

Tras su recuperación en 2021 y 2022, el PIB presentó una desaceleración en 2023, al registrar un crecimiento real del 0,6% (Gráfico 1-2). Luego de un primer trimestre con crecimiento positivo (frente al mismo trimestre del año anterior), el segundo trimestre fue de 0,1%, mientras el tercer trimestre fue negativo (-0,6%). Durante el último trimestre se presentó una ligera recuperación de 0,3%, que evitaron dos trimestres consecutivos de contracción económica.

Gráfico 1-2



Fuente: DANE

El crecimiento de 0,6% en 2023 marcó un fuerte contraste con respecto al 7,3% registrado en 2022. No obstante, debe señalarse que este incremento fue parte del efecto rebote que experimentó la economía desde 2021, luego de la drástica reducción en 2020. De tal manera, debe tenerse precaución al comparar el crecimiento de los dos años, ya que se tienen dos bases de nivel de producción diferentes.

Por otra parte, el entorno externo y las condiciones de liquidez externas e internas cambiaron. En 2021 y 2022 la economía mundial se reactivó y presentó un alto crecimiento, que se tradujo en un dinamismo de las exportaciones colombianas. Estos factores, en conjunto con la recuperación interna, estimularon la inversión y las importaciones de insumos intermedios y máquinas y equipos, en un contexto de abundante liquidez y bajas tasas de interés externas e internas.

En 2023 los bancos centrales de las economías desarrolladas aumentaron la Tasa de Política Monetaria (TPM) para enfrentar la inflación, con lo cual la demanda agregada y el crecimiento se desaceleraron, mientras que la inflación empezó a reducirse en la medida en que las restricciones de oferta se suavizaron, como se explica más adelante. El Banco de la República actuó como los demás bancos centrales e incrementó la TPM, que se derivó en un aumento de las tasas de interés crediticias.

Lo anterior desestimuló significativamente la inversión, mientras que el consumo se desaceleró. En conjunto, la demanda interna se redujo 3,8% y la producción se contrajo, como en el caso de la construcción y la industria. Con un menor crecimiento económico se retroalimentó el comportamiento negativo de la inversión.

La política monetaria tenía como objetivo desestimular el crédito y la demanda para reducir la inflación, lo cual se logró, ya que la variación del nivel de precios disminuyó del 13,12% en 2022 al 9,28% en 2023. Cabe anotar que otros factores también contribuyeron a la reducción de la inflación, como fueron la disminución de la inflación externa y la revaluación<sup>1</sup>.

Ahora bien, desde el enfoque de la producción, los sectores que más contribuyeron al crecimiento del PIB en 2023 fueron<sup>2</sup>: Administración pública, defensa, educación y salud con un aumento del 3,9% (aportó 0,6 puntos porcentuales [p.p.] a la variación anual); las actividades financieras y de seguros con 7,9% (contribuyó 0,3 p.p. a la variación anual) y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios con 7,0% (contribuyó 0,2 p.p. a la variación anual). La misma contribución de 0,2 p.p. se presentó en los sectores de explotación de minas y canteras y la agricultura (Gráfico 1-3).

Por su parte, los sectores que más influyeron a la desaceleración del PIB fueron: Construcción (con una caída del 4,2% anual y una contribución a la variación anual del -0,2 p.p.); Industria manufacturera (presentó una reducción de 3,5% anual y una contribución a la variación anual del -0,4 p.p.) y Comercio (disminuyó 2,8% y contribuyó a la reducción del PIB en 0,6 p.p.) (Gráfico 1-3).

---

**1.** Una revaluación causa una disminución de los precios de los bienes y servicios importados, lo que incide en los costos de los insumos importados y los bienes de consumo, reduciendo el nivel general de precios. Esto se conoce como efecto *pass through*.

**2.** El crecimiento es la diferencia porcentual entre un periodo y otro y la contribución pondera este crecimiento según la participación del sector en el PIB.

Gráfico 1-3



Fuente: DANE

En la construcción se redujo la actividad productiva en subsectores como: i) la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales (54% del PIB del sector); ii) las actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil y iii) el subsector de carreteras, de proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería civil. Este último subsector registró dos años consecutivos de crecimiento negativo.

El cambio de esquema en la preasignación de subsidios dificultó el apalancamiento de los proyectos de construcción de vivienda. No obstante, un factor determinante en el comportamiento negativo del sector de vivienda fue el aumento de la TPM por parte del Banco de la República desde 2022, que elevó las tasas de los créditos hipotecarios para Vivienda de Interés Social (VIS), la vivienda No VIS y la tasa de interés de los préstamos a los constructores.

La caída más significativa de los montos otorgados por las entidades financieras fue la del sector No VIS, ya que el crédito para las VIS se elevó en 2023, pese a las dificultades del cambio de programa, mientras los préstamos a los constructores se mantuvieron estables. El crédito para el sector No VIS se desestimuló no solo con el aumento de tasas de interés sino con las restricciones de los bancos debido al mayor riesgo crediticio.

En la caída de la industria se destacaron los subsectores de prendas de vestir y calzado; mientras en el sector de comercio, los subsectores que presentaron las mayores disminuciones fueron alojamiento y servicios de comida y el comercio al por mayor y al por menor, incluido reparación de vehículos.

Desde el enfoque del gasto (demanda), los componentes que contribuyeron al aumento del PIB fueron el consumo (1,1%) y las exportaciones (3,1%); mientras que, por su parte, los componentes que explicaron la desaceleración del producto fueron la inversión (-24,8%) y las importaciones (-14,7%) (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

**Crecimiento económico según gasto  
2022-2023  
Porcentaje**

	2022	2023	Contribución al crecimiento
<b>Gasto de consumo final</b>	<b>8,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
Gasto de consumo de los hogares	10,7	1,1	0,8
Gasto de consumo final del gobierno general	0,8	0,9	0,1
<b>Formación bruta de capital</b>	<b>16,0</b>	<b>(24,8)</b>	<b>-3,8</b>
Formación bruta de capital fijo	11,5	(8,9)	-1,6
<b>Exportaciones</b>	<b>12,3</b>	<b>3,1</b>	<b>0,4</b>
<b>Importaciones</b>	<b>23,6</b>	<b>(14,7)</b>	<b>-3,2</b>
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>7,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>

Fuente: DANE.

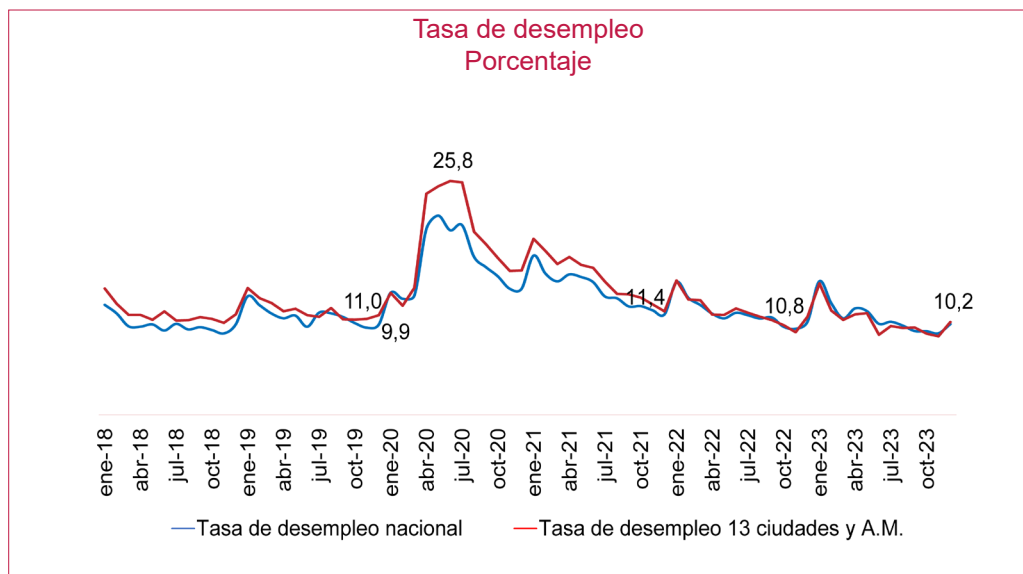
En la formación de bruta de capital, la mayor caída se presentó en la inversión en maquinaria y equipo (-16,2%), seguida de la inversión en vivienda y otros edificios y estructuras (-3,4%), debido, como ya se comentó, al aumento de las tasas del crédito, asociado al aumento de la TPM por parte del Banco de la República. Con un menor crecimiento económico se retroalimentó el comportamiento negativo de la inversión.

Las exportaciones presentaron una desaceleración con respecto al 2022, explicada por el lento ritmo del crecimiento global, mientras las importaciones se redujeron debido al menor crecimiento económico doméstico y la inflación externa, factores que predominaron frente a la revaluación.

### 1.1.3 Mercado laboral

A pesar de la desaceleración en el consumo y la inversión, la tasa de desempleo a nivel nacional presentó una reducción en lo corrido de 2023. Mientras en 2022 cerró en 10,3% (promedio 11,2%), en 2023 se situó en el 10,0% (promedio 10,4%). Las 13 ciudades y áreas metropolitanas también presentaron una disminución de la tasa de desempleo, al pasar su promedio del 11,4% en 2022 al 10,4% en 2023 (Gráfico 1-4).

Gráfico 1-4



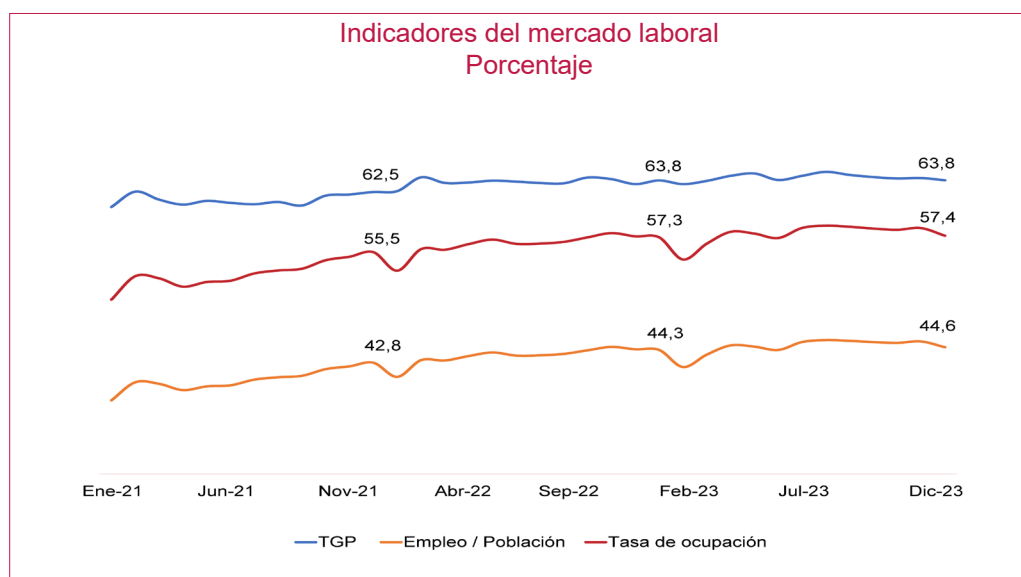
Fuente: DANE

El número de ocupados en 2023 creció en 1,8% frente a 2022, que se asoció al aumento en la demanda de trabajo (tasa de ocupación), que junto a un menor crecimiento de la oferta de trabajo (tasa global de participación), se materializó en la disminución del desempleo y un incremento de la relación empleo población (Gráfico 1-5).

La paradoja de un comportamiento positivo del empleo y la desaceleración de la producción y la demanda al mismo tiempo, se explicó por diversos factores: i) la menor entrada de jóvenes al mercado laboral, asociado al cambio demográfico, que redujo la presión de la oferta de trabajo y se tradujo en un menor crecimiento de la TGP (Gráfico 1-5) y ii) por las ocupaciones estables, los que tienen empleo hacen todo por mantenerlo y

quienes están desocupados encuentran más difícil conseguir trabajo. Las empresas, por su parte, mantienen el personal ocupado con experiencia y no abren vacantes (Farne, 2024).

Gráfico 1-5



Fuente: DANE

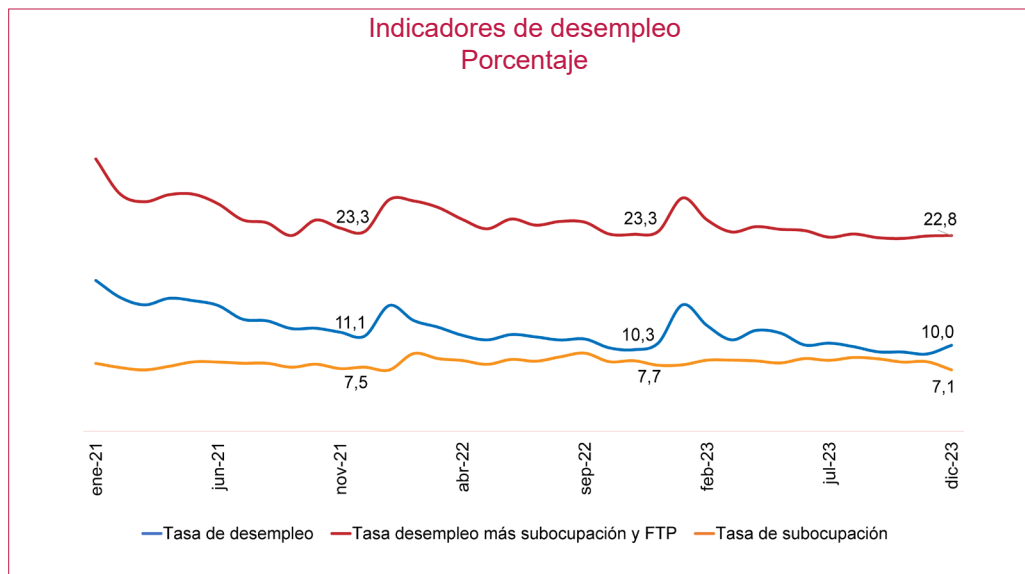
No obstante, no puede generalizarse cuando se evalúa el comportamiento del empleo a nivel de sectores en 2023. Mientras las mayores contribuciones al crecimiento del empleo presentaron las más significativas caídas en la producción, como en el caso del comercio (8,4%); alojamiento y servicios de comida (6,2%) y de reparación de vehículos (6,2%); otros sectores, como el de información y comunicaciones (-16,6%), industria (5,4%) y construcción (-5,2%) registraron significativas disminuciones del empleo en 2023 y caídas de la producción. Por su parte, se presentó un crecimiento moderado del producto y un aumento notable del empleo, como el de actividades profesionales (0,3% y 7,5%, respectivamente).

En cuanto al tipo de empleo generado en 2023, la mayor contribución al aumento de la ocupación se dio en la categoría obrero, empleado particular, que creció 2,2%, seguida por la de trabajador por cuenta propia (1,1%) y obrero, empleado por el gobierno (7,1%), aunque este representó el 4,0% del empleo total. En la medida en que el empleo formal creció más que el empleo informal (en su mayor parte trabajador

cuenta propia<sup>3</sup>) la tasa de informalidad laboral<sup>4</sup> se redujo, al pasar del 57,4% en 2022 al 56,3% en 2023. Con respecto a las personas que no cotizan a pensiones, la informalidad también se redujo, al pasar del 58,9% al 56,4%.

Cabe señalar, que si bien la subutilización de la fuerza de trabajo se redujo en 2023, al pasar del 23,3% en 2022 al 22,8% en 2023, aún se sitúa en un nivel elevado. Este grupo de personas subutilizadas aún adolecen de desempleo, alto nivel de subempleo y presentan, por diversas razones, un desaliento en la búsqueda de trabajo (Gráfico 1-6). Estas personas integran el indicador alternativo de desempleo, cuyo elevado nivel de recurso humano ocioso, implica una menor demanda agregada e impide una mayor producción. Estas condiciones limitan los ingresos de los hogares e implica pobreza y alto grado de vulnerabilidad social.

Gráfico 1-6



Fuente: DANE

**3.** El 84% de los trabajadores cuenta propia son informales, mientras el 71,4% de los obreros y empleados particulares son trabajadores formales.

**4.** La informalidad la constituyen personas que laboran en empresas que no tienen contabilidad completa, no están registradas en cámaras de comercio y ocupan hasta cinco personas. Comprende también a los trabajadores cuenta propia (sin contabilidad y sin registro en cámara de comercio) y los que no cotizan a salud y pensión.



#### 1.1.4 Pobreza y desigualdad

De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la población en condición de pobreza monetaria<sup>5</sup> en 2022 fue del 36,6%, lo que representó una disminución frente al 2021 (39,7%). El nivel de pobreza extrema se mantuvo prácticamente inalterado (13,8% vs 13,7%). La pobreza multidimensional también se redujo, al pasar del 16,0% en 2021 al 12,9% en 2022.

La pobreza se encuentra estrechamente relacionada con el crecimiento económico, el volumen y el tipo de empleo generado, las políticas públicas y la redistribución del ingreso por parte del gasto público y la tributación.

Factores como el crecimiento económico de 2023 —moderado pero positivo— y el empleo formal generado durante el año, tuvieron un impacto en la pobreza multidimensional, la cual disminuyó al pasar del 12,9% en 2022 al 12,1% en 2023<sup>6</sup>.

Según el DANE, la desigualdad del ingreso se redujo en 2022. El índice Gini pasó del 0.563 en 2021 al 0.556 en 2022 y probablemente en 2023 se situará cerca de este último valor. El nivel de este indicador es aún elevado y se encuentra entre los más altos de la región. Su reducción en el tiempo depende, en parte, de las políticas redistributivas del gasto público y la tributación. Se espera que la reforma tributaria aprobada en 2022 reduzca la desigualdad en los próximos años.

---

**5.** Esta medición se basa en la línea de pobreza, la cual representa un valor monetario en el cual se consideran dos componentes: el costo de adquirir una canasta básica de alimentos y el costo de los demás bienes y servicios.

**6.** Se considera que una persona está en pobreza multidimensional cuando tiene privación en al menos el 33,3% de los 15 indicadores del índice de pobreza. Estos indicadores están agrupados en cinco dimensiones: 1) condiciones educativas del hogar, 2) condiciones de la niñez y juventud, 3) salud, 4) trabajo y 5) acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda.

## 1.1.5 Sector externo

### 1.1.5.1 Balanza de pagos

Uno de los resultados más favorables para la economía colombiana en 2023 fue la reducción del déficit en cuenta corriente: este se ubicó en 2,7% del PIB, inferior al registrado un año antes (6,2%), con una caída del 54,5% frente al año anterior. Este resultado se explicó por la disminución en el déficit comercial: el valor de las importaciones de bienes (-18,9%) se redujo más que las exportaciones (-12,9%)<sup>7</sup>, los menores egresos en la balanza de renta de los factores y el incremento en los ingresos por transferencias (remesas). La caída de las exportaciones se focalizó en el petróleo y sus derivados.

Las menores exportaciones se originaron en las tradicionales (carbón, petróleo, ferroníquel y café). En valores cayeron 12,9% y en volumen aumentaron 0,6% lo que indica que el decrecimiento se explica por menores precios internacionales de las materias primas. Las no tradicionales tuvieron ligeros incrementos en valor (1,5%) y volumen (0,5%) (Cuadro 1-4). Por su parte, las menores importaciones de mercancías se originaron en insumos, bienes de capital para la industria y equipo de transporte, explicado por la menor dinámica de la actividad económica.

Cuadro 1-4

#### Exportaciones de bienes Colombia

	2022	2023	Variación porcentual	2022	2023	Variación porcentual
	Millones de dólares			Millones de toneladas		
Exportaciones totales	56.910,1	49.542,9	-12,9	102,1	102,8	0,6
Tradicionales	35.883,6	28.202,7	-21,4	92,8	93,4	0,6
Café	3.962,3	2.791,9	-29,5	0,6	0,6	-7,8
Petróleo y sus derivados	18.724,0	15.610,1	-16,6	31,1	32,4	4,1
Carbón	12.288,8	9.163,3	-25,4	60,9	60,3	-1,1
Ferroníquel	908,4	637,3	-29,8	0,1	0,1	1,7
No tradicionales	21.026,5	21.340,2	1,5	9,3	9,3	0,5

Fuente: DANE

7. Según balanza de pagos Banco de la República, que difiere de la información del DANE, pues incluye los servicios

La balanza de renta de factores mostró una reducción del 15,7% en 2023 (Cuadro 1-5), explicado por la caída de las utilidades de las empresas que tiene inversión extranjera directa en Colombia, los mayores pagos de intereses por créditos externos y el incremento de los ingresos de las inversiones de Colombia en el exterior.

Cuadro 1-5

**Balanza de pagos, Colombia**  
cifras en millones de dólares

	2022	2023	Var%
Cuenta corriente	-21.367	-9.715	-54,5
Balanza comercial	-16.588	-8.220	-50,4
Renta de factores	-17.087	-14.405	-15,7
Transferencias	12.308	12.910	4,9

Fuente: Banco de la República

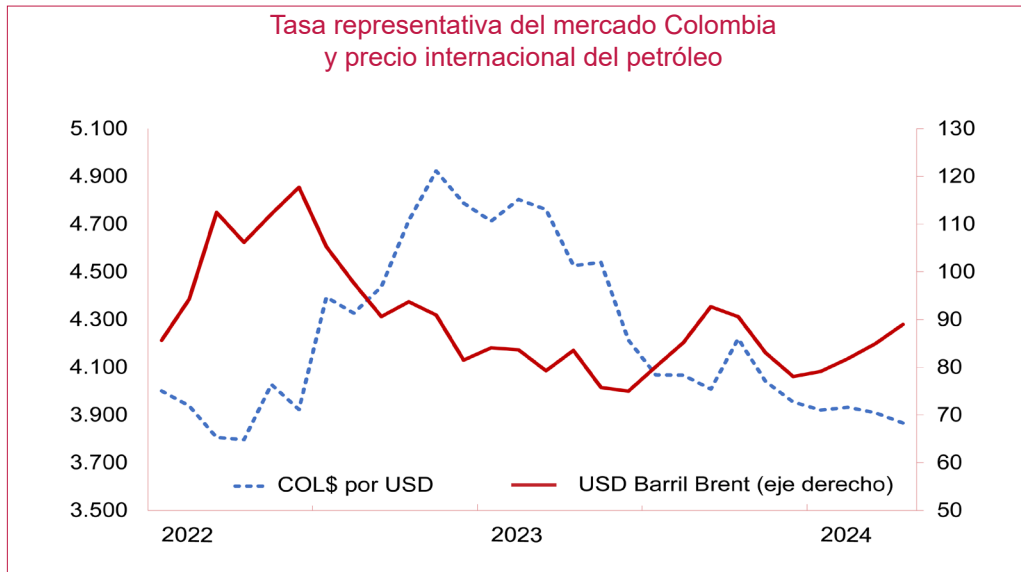
La balanza de transferencias se incrementó en 4,9%, explicado por los ingresos en las remesas de trabajadores colombianos en el exterior, las cuales aumentaron 7,0%, al alcanzar la cifra histórica de USD 10.091 millones.

El déficit en cuenta corriente se financió, en su gran mayoría, con inversión extranjera directa en Colombia (IED), la cual alcanzó los USD 17.446 millones (4,8% del PIB anual), que superó en 1,5% a la obtenida en 2022. La mayoría de la IED llegó al sector minería y petróleo (34%) y, en menor medida, a los servicios financieros y empresariales (18%) e industria manufacturera (18%).

### 1.1.5.2 Tasa de cambio

En 2023, el peso colombiano se devaluó 1,6% en el promedio anual. Después de alcanzar en febrero un máximo de \$ 4.803 por dólar comenzó una fase de revaluación, llegando a un nivel mínimo de \$ 3.954, generada por varios factores como la política monetaria de la FED, la incertidumbre de la economía mundial, los precios del petróleo y el ingreso de inversión extranjera, entre otros (Gráfico 1-7). La mayor devaluación desde fines 2022 y comienzos de 2023 contribuyó a reducir las importaciones lo que incrementó los costos de algunos insumos de las empresas y, por ende, pudo haber afectado la producción industrial. Este fenómeno, a su vez, permitió el ajuste del déficit en cuenta corriente.

Gráfico 1-7



Fuente: Banco de la República y FED St Louise

El diferencial de tasas de interés de intervención entre el banco central de Colombia y la FED se mantuvo elevada en la mayor parte del año, lo que impulsó el ingreso de dólares al país. Adicionalmente, los crecientes precios internacionales del petróleo durante la mayor parte del año también favorecieron la revaluación del peso. En la parte final del año las expectativas de los agentes se alteraron, principalmente debido al conflicto de oriente próximo, lo que incrementó la demanda por activos refugio como el oro y los títulos del tesoro de los Estados Unidos, lo cual cambió la tendencia del precio del dólar.

### 1.1.5.3 Precios internacionales del petróleo

Los precios internacionales del petróleo durante 2023 sufrieron una gran volatilidad, registrando un mínimo de USD 74,9 por barril en junio y un máximo de USD 92,7 en septiembre para la variedad *Brent*. El promedio de 2023 se ubicó en USD 82,6 con una reducción del 16,6% frente al promedio de 2022 (USD 99) (Gráfico 1-7).

De tal manera, la primera parte de 2023 estuvo marcada por una disminución de la demanda debido a la ralentización de la economía global; el incremento del tercer trimestre se relacionó con recortes de producción por parte de la OPEP y Rusia; y, finalmente, la caída del

cuarto trimestre se generó por la baja dinámica económica mundial, un récord en la producción de los Estados Unidos y una producción estable en Rusia.

Los precios aumentaron momentáneamente desde el ataque del grupo terrorista Hamás y el inicio de la contraofensiva israelí el 7 de octubre. Sin embargo, el conflicto no tuvo la fuerza suficiente para desequilibrar la oferta y la demanda de crudo, a pesar de los recortes continuos de producción de la OPEP+, compensados por la mayor producción de los Estados Unidos.

Otro fenómeno tuvo que ver con una alta varianza de la demanda de petróleo, debido a la ralentización la economía mundial y sobre todo por la resiliencia de la economía de China e India que hicieron que durante el último trimestre de 2024 los precios se desplomarán desde los USD 90 por barril/Brent hasta los USD 78. Por su parte, los países de la OPEP mantuvieron sus acuerdos de producción limitada con el fin de evitar caídas abruptas en los precios.

### 1.1.6 Inflación y política monetaria

Aunque la inflación en Colombia tiene unas características especiales, principalmente por la indexación de muchos precios de la economía que la hacen difícil de controlar, el nivel de precios comenzó a disminuir en 2023 desde su nivel más alto en marzo (13,34%) hasta 9,28% al cerrar el año. La inflación subyacente<sup>8</sup> también se ha redujo de 10,51% a 8,42% en el mismo período. El origen del fenómeno inflacionario local después de la pandemia obedeció, en el caso concreto de Colombia, a que los precios de los alimentos se vieron afectados por incrementos en los insumos agropecuarios (guerra de Ucrania, principalmente).

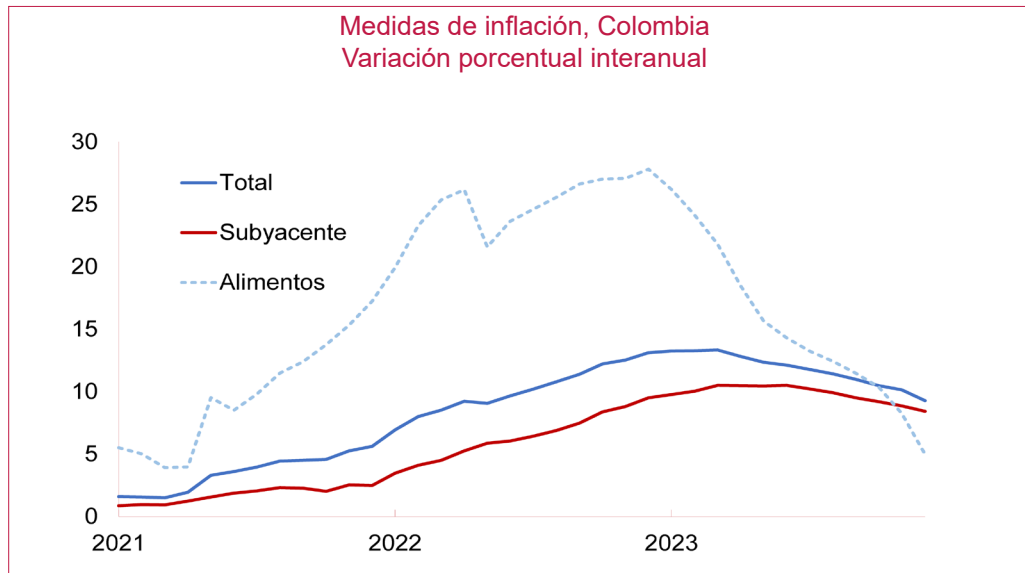
Los bienes y servicios regulados fueron la causa principal de la inflación, impulsados por el incremento en los precios de la gasolina, los servicios públicos, el transporte y la educación. En el Gráfico 1-8 se observa que la reducción de la inflación total ha sido más rápida que la inflación subyacente. En términos generales, la reducción de la inversión privada hizo reducir la demanda agregada y, ante un consumo con mayor

---

**8.** No incluye los alimentos y los bienes regulados como los arriendos.

resiliencia, se produjo la desinflación. Adicionalmente se ha incluido dentro de las causas de la inflación el aumento de la tasa de ganancias de las empresas<sup>9</sup>. En el Gráfico 1-9 se observa cómo la inflación básica comenzó a descender de manera pronunciada desde el tercer trimestre de 2023 ampliando la brecha entre la inflación y la tasa de política monetaria (TPM)<sup>10</sup>.

Gráfico 1-8



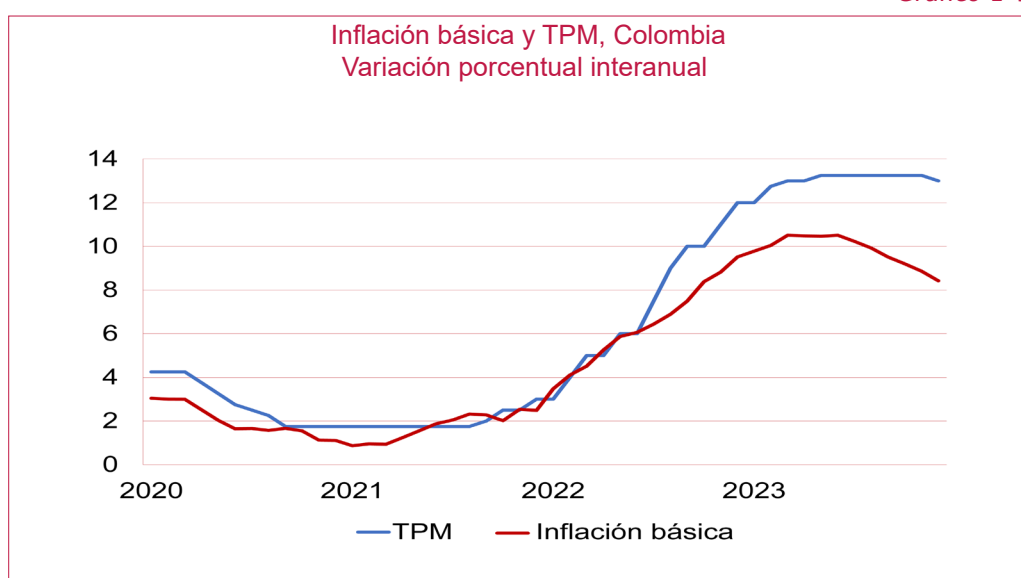
Fuente: DANE y Banco de la República

**9.** 'Inflación de vendedores', 'inflación por exceso de ganancias', 'inflación por avaricia' ('greedflation'). Según el estudio del FMI: *Europe's Inflation Outlook Depends on How Corporate Profits Absorb Wage Gains* (Niels-Jakob Hansen, Frederik Toscani, 27 de junio de 2023) el aumento de las ganancias corporativas representó casi la mitad del incremento de la inflación en Europa en los últimos dos años, ya que las empresas aumentaron los precios en más de lo que subieron los costos de la energía importada. Para Colombia, se encuentra evidencia de inflación de vendedores para 2022 y 2023, de acuerdo con estudio del Ministerio de Hacienda (2024).

**10.** 'La tasa de intervención de política monetaria es la tasa de interés mínima que el Banco de la República cobra a las entidades financieras por los préstamos que les hace mediante las operaciones de mercado abierto (OMA) que se otorgan en las subastas de expansión monetaria a un día. Esos recursos les permiten a los bancos comerciales mantener niveles de liquidez para atender los retiros del público y los desembolsos de créditos, principalmente a los hogares y las empresas.

Durante la mayor parte de 2023, la tasa de interés de intervención del Banco de la República se mantuvo en 13,25%. No obstante, en diciembre, después de siete meses de reducción de la inflación, el Emisor decidió realizar la primera reducción de 25 puntos básicos. Durante la mayor parte del año el Banco fue muy cauteloso para tomar decisiones agresivas en cuanto a la reducción de la TPM, lo que tuvo impactos en el menor crecimiento económico. Esto se evidenció en una ampliación de la brecha entre la inflación subyacente y la TPM (Gráfico 1-9).

Gráfico 1-9

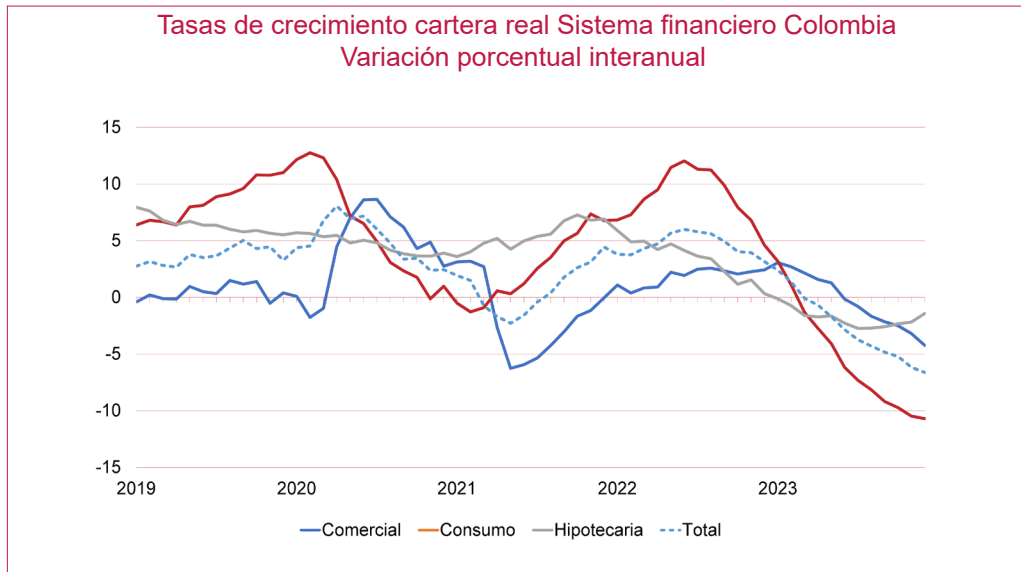


Fuente: Banco de la República

### 1.1.7 Cartera del sistema financiero

En 2023 continuó el proceso de desaceleración de la tasa de crecimiento de la cartera real del sistema financiero colombiano en sus diferentes modalidades (Gráfico 1-10).

Gráfico 1-10



Fuente: Banco de la República y DANE. Cálculos CGR

A finales de 2023, el saldo bruto de la cartera ascendió a \$683,9 billones, con una caída del 6,6% en términos reales frente al saldo de 2022. Del total de la cartera, la comercial representó el 50,7%, la de consumo el 31%, la hipotecaria el 15,5% y el microcrédito el 2,8%. El indicador de profundización se redujo del 45,8% del PIB en 2022 al 43,5% del PIB<sup>11</sup> en 2023.

Por modalidades de crédito se registraron tasas anuales de crecimiento real negativas en consumo (-10,7%), comercial (4,2%) e hipotecaria (-1,4%). Las mayores tasas de interés se derivaron de la política monetaria contraccionista y presentaron una baja velocidad en su reducción, una vez del Banco de la República inició el proceso de relajación de la política monetaria.

El indicador de cartera de calidad de cartera vencida por mora<sup>12</sup> se incrementó de 3,67% a 5%, impulsado, principalmente, por el microcrédito y la cartera de consumo.

**11.** Medido como la relación de cartera bruta/PIB.

**12.** Indicador de Calidad Tradicional = Cartera y Leasing vencido / Cartera y Leasing Bruto.



### 1.1.8 Conclusiones

En un entorno internacional adverso, caracterizado por la ralentización del crecimiento económico mundial, generado por la política monetaria restrictiva implementada por los bancos centrales del mundo para hacer frente al fenómeno inflacionario consecuencia de la crisis sanitaria de 2020, la economía colombiana obtuvo resultados destacables en términos de reducción en los déficit fiscal y en cuenta corriente, desaceleración de la inflación, disminución del desempleo y la pobreza y revaluación del peso colombiano.

La economía colombiana, aunque presentó una desaceleración en 2023, entró en una senda de crecimiento positivo pero modesto, después de haber obtenido un efecto rebote importante entre 2021 y 2022. Si se toma el promedio del crecimiento entre 2020-2023 este alcanzó el 2,9%, debido a que después de la fuerte caída en 2020 (-7,3%) se obtuvo un crecimiento muy fuerte en 2021 (11%) y 2022 (7,3%), lo necesariamente requería de un aterrizaje forzoso en 2023.

Esta desaceleración estuvo ligada a una reducción de la demanda agregada, especialmente la inversión privada, afectada por factores como el aumento de la tasa de política monetaria para enfrentar la inflación y a la desaceleración de la economía global, que redujo el ritmo de las exportaciones, mientras las importaciones disminuyeron debido al menor crecimiento económico.

Pese a la desaceleración de la economía, la tasa de desempleo se redujo y aumentó el empleo formal, lo que incidió en la reducción de la pobreza. No obstante, el recurso humano ocioso aún permanece en niveles elevados.

El sector externo se caracterizó por una fuerte reducción del déficit en cuenta corriente impulsado por un menor déficit comercial, dado que las importaciones se redujeron más que las exportaciones, por la menor actividad económica y la ralentización del comercio mundial, los menores egresos en la balanza de renta de los factores y el incremento en los ingresos por remesas de trabajadores colombianos en el exterior. Las menores exportaciones se originaron en las tradicionales mientras que las no tradicionales tuvieron pequeños incrementos en valor.

El año estuvo marcado una revaluación de la tasa de cambio que se originó por el diferencial de tasas entre la TPM del Banco de la República

y la FED y por los elevados precios del petróleo a pesar de la gran volatilidad de éstos últimos durante la mayor parte del año.

En 2023 inició el proceso de desinflación que en Colombia ha sido más lento por la indexación de muchos precios de la economía. Los regulados fueron el grupo más reacio a reducir sus precios mientras que los alimentos lo hicieron con mucha más rapidez. El Banco de la República inició con lentitud el proceso de reducción de la TPM lo que afectó la demanda agregada y por ende el crecimiento económico. Este fenómeno se reflejó en la cartera crediticia en sus diferentes modalidades, las cuales mostraron tasas de crecimiento negativas a fines de 2023.

## Capítulo II

# El resultado fiscal del Estado en 2023: balance consolidado

Este capítulo presenta el resultado de la situación de las finanzas del Estado de la vigencia 2023, utilizando como variable principal el balance fiscal del sector público consolidado y mostrando, de manera general, el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes.

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2023 arrojó un déficit consolidado que mejoró con respecto a la vigencia inmediatamente anterior, debido al comportamiento fiscal de varios sectores que conforman el Estado colombiano. En este sentido, el Gobierno Nacional Central (GNC), que es el sector más importante en la estructura del sector público, mostró un repunte en sus cuentas fiscales por el comportamiento los ingresos tributarios y de capital y los procesos de ajuste en el gasto.

Las variables macroeconómicas afectaron el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, especialmente el bajo crecimiento de la economía en 2023, producto de factores externos como la ralentización de la economía mundial y de factores internos como el incremento de la tasa de interés para combatir el fenómeno inflacionario. Teniendo como contexto estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado (SPC) y el resultado fiscal para 2023.

### 2.1 El balance fiscal del Estado en 2023

El balance fiscal del sector público consolidado<sup>13</sup> en 2023 fue deficitario en \$16,65 billones (1,06% del PIB), con una disminución de 6,09 puntos porcentuales (p.p.) frente al presentado en 2022. Este resultado fue

---

**13.** Los cálculos de la Contraloría General de la República (CGR) se realizan con base en la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y la contable de las entidades, siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

producto de la suma de los balances fiscales del sector público no financiero (SPNF) por -\$25,73 billones y el sector público financiero representado por el Banco de la República y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) por \$9,08 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

**Balance fiscal del Estado 2023**  
Billones de pesos y porcentaje del PIB

Niveles	Balances (1)		% PIB(1)	
	2022	2023	2022	2023
1 Presupuesto General de la Nación (PGN)	-66,69	-58,32	-4,54%	-3,71%
1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)	-75,57	-66,29	-5,14%	-4,22%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	8,88	7,97	0,60%	0,51%
2 Gobiernos Territoriales (GT)	0,34	-1,64	0,02%	-0,10%
2.1 Departamentos	-0,52	-0,39	-0,04%	-0,02%
2.2 Capitales	0,44	1,03	0,03%	0,07%
2.3 Municipios No Capitales	-0,45	-2,36	-0,03%	-0,15%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	0,86	0,08	0,06%	0,01%
3 Seguridad Social (SS)	-8,81	15,23	-0,60%	0,97%
4 Sistema General de Regalías (SGR) (3)	8,22	2,33	0,56%	0,15%
5 Fondos (FON)	-18,26	7,82	-1,24%	0,50%
5.1 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) (2)	-18,45	5,82	-1,26%	0,37%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	0,19	2,00	0,01%	0,13%
6 Fondo Nacional del Café (FNC)	0,48	-0,56	0,03%	-0,04%
7 Empresas no Financieras (ENF)	9,72	9,41	0,66%	0,60%
7.1 Nacionales	8,66	10,60	0,59%	0,67%
7.2 Territoriales	1,41	-0,10	0,10%	-0,01%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-0,35	-1,09	-0,02%	-0,07%
8 Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-75,00	-25,73	-5,10%	-1,64%
9 Balance Financiero (BF)	1,03	9,08	0,07%	0,58%
9.1 Banco de la República (BR)	1,51	9,23	0,10%	0,59%
9.2 Fogafín (FOG)	-0,48	-0,15	-0,03%	-0,01%
10 Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9	-73,97	-16,65	-5,03%	-1,06%

(1) Cifras preliminares

(2) Resultado preliminar Cierre Fiscal SPNF - MinHacienda

(3) Información no calculada por CGR proviene del Cierre Fiscal Minhacienda 2023

*Fuente:* SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Financieros Entidades. Cálculos CGR

### 2.1.1 Balance del sector público no financiero (SPNF)

El Sector Público No Financiero (SPNF) comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2023, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 1,64% del PIB, con una disminución de 6,74 p.p. frente al presentado en 2022.

Este resultado correspondió a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada varios de los subsectores presentaron balances positivos, con excepciones como el GNC que, dado su importancia, explicó el resultado final total (Cuadro 2-1).

#### 2.1.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

Al examinar los resultados obtenidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) en 2023, se registró un déficit de \$66,29 billones, equivalente al 4,22% del PIB, con una disminución frente a lo obtenido en 2022.

Este resultado fue producto, entre otros aspectos, del crecimiento de los ingresos que tuvieron un desarrollo histórico frente al recaudo de años anteriores, explicado, en parte, por las reformas tributarias impulsadas por el Gobierno Nacional, que presentaron un efecto positivo en los tributos, a pesar de que la economía no alcanzó la recuperación esperada y proyectada.

Los ingresos corrientes impulsaron el dinamismo del recaudo al igual que los de capital, especialmente, con los excedentes aportados por el Banco de la República (Banrep) al Gobierno Nacional. Por el lado de los gastos se registró su expansión, en parte propiciada por los de funcionamiento, personal y el Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC).

Por el lado de los ingresos tributarios, tuvo una mayor dinámica los impuestos directos, reflejo del sólido crecimiento económico de 2022, mientras los indirectos reflejaron la desaceleración de 2023. Los ingresos de capital también registraron un crecimiento importante, soportados

en rendimientos y excedentes financieros, siendo muy significativos los dividendos de Ecopetrol y las utilidades del Banco de la República, transferidos al Gobierno Nacional Central.

Los gastos crecieron 15,4% asociados a mayores erogaciones de funcionamiento, mientras que deuda e inversión tuvieron comportamientos moderados frente al total. La mayor inflación del país afectó salarios y pensiones e igualmente a los gastos de funcionamiento, y las transferencias, sobre todo el Sistema General de Participaciones, que se asumen normalmente y según la normatividad que rige la materia.

Referente a la inversión, para el cálculo del balance fiscal se situó en 2023 en \$30,2 billones, donde los sectores de mayor peso en la misma fueron: transporte, educación, gobierno, agropecuario, trabajo y defensa, especialmente.

### *2.1.1.2 Establecimientos Públicos Nacionales*

Los establecimientos públicos de orden nacional (EPN) presentaron para 2023 un balance fiscal positivo por 7,9 billones (0,51 % del PIB), con una disminución de 10,2% frente al registrado en 2022, debido a una caída de 6,3% en los ingresos y una variación anual del 14,8% en los gastos.

Los ingresos totalizaron \$25 billones en 2023 y estuvieron compuestos en un 56% por los ingresos no tributarios, que correspondieron a los recursos obtenidos por tasas, multas y contribuciones; 21% por aportes parafiscales (\$5,2 billones), 19% por recursos de capital (4,7 billones) y el 4% restante por los fondos especiales (\$1 billón).

Los EPN registraron un total de gastos, medido por obligaciones, de \$17 billones en 2023, los cuales se distribuyeron en inversión con el 48% y funcionamiento con el 52%. Dentro de los establecimientos más representativos en el gasto se encontró Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM) y la Superintendencia de Notariado y Registro, los cuales representaron el 69% del gasto total.

### *2.1.1.3 Gobiernos territoriales*

Al finalizar 2023, el conjunto de los gobiernos centrales territoriales presentó un déficit de \$1,72 (0,11% del PIB), lo cual evidenció el aumento del déficit respecto al observado en 2022, que había sido de \$0,52 billones (0,04% del PIB). Los resultados no fueron uniformes: el resultado positivo de los municipios capitales por \$1,03 billones fue contrarrestado por los resultados deficitarios de los municipios no capitales y los departamentos por \$2,36 billones y \$0,39 billones, respectivamente.

Los gobiernos territoriales presentaron incrementos importantes, tanto en ingresos como en los gastos, aunque el resultado deficitario obtenido aumentó con relación a 2022. Se destacó el hecho de que 2023 es fue el último año del mandato de los gobernantes y se presentaron procesos electorales en los territorios, lo que pudo influir de distintas maneras en las ejecuciones presupuestales.

### *2.1.1.4 Establecimientos Públicos Territoriales*

Para el periodo de análisis (2022 -2023), el resultado fiscal arrojó superávit para los dos años, al pasar de \$0,86 billones en 2022 a \$0,08 billones en 2023, con una reducción del 91,25% (Cuadro 2-2).

Para 2023, los ingresos superaron a los gastos en 0,87%, donde el rubro de aportes y transferencias representó el 61,0% de los ingresos totales. Por su parte, los ingresos no tributarios tuvieron una participación del 21,7% del total de ingresos.

En el caso de los gastos, otros gastos de inversión alcanzaron el 54,8%, mientras que los rubros de gastos de personal y gastos generales llegaron al 20,6% de la participación en los gastos totales.

En 2022, los ingresos superaron a los gastos en 9,94%. Entre los ingresos totales, el rubro que más aportó fue transferencias y aportes con el 58,8%; mientras que entre los gastos el rubro con mayor participación fue otros gastos de inversión con el 48,0%, seguido

Cuadro 2-2

**Balance fiscal**  
**Establecimientos Públicos Territoriales**  
Billones de pesos

	2022	2023
1 INGRESOS	9,56	8,68
1.1 INGRESOS CORRIENTES	7,40	7,10
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	1,78	1,80
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	0,29	0,25
1.1.2.2 Venta de Bienes	0,01	0,02
1.1.2.3 Venta de Servicios	1,48	1,54
1.1.3 TRANSFERENCIAS Y APORTES	5,62	5,30
1.2 INGRESOS DE CAPITAL	2,16	1,59
1.2.1 Otras Recuperaciones de Cartera	0,05	0,17
1.2.2 Reintegros	0,12	0,10
1.2.3 Utilidades y Excedentes Fros.	1,67	1,05
1.2.4 Otros	0,33	0,26
2 GASTOS	-8,70	-8,61
2.1 GASTOS CORRIENTES	-2,69	-2,86
2.1.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	-2,47	-2,61
2.1.1.1 GASTOS DE PERSONAL	-1,01	-1,01
2.1.1.2 GASTOS GENERALES	-0,79	-0,76
2.1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-0,02	-0,04
2.1.1.4 Otras transferencias	-0,57	-0,58
Otros gastos corrientes	-0,01	-0,13
Adquisición de bienes	-0,05	-0,07
Adquisición de servicios	-0,02	-0,02
2.1.1.5 SERVICIO DE LA DEUDA	-0,23	-0,25
2.1.1.5.1 Deuda Interna	-0,23	-0,25
2.1.1.5.2 Deuda Externa	-0,00	-
2.2 GASTOS DE CAPITAL	-6,00	-5,75
2.2.1 FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	-1,71	-0,94
Otros activos fijos	-0,12	-0,10
2.2.2 Otros gastos de inversión	-4,17	-4,71
3 PRÉSTAMO NETO	-0,00	-
4 Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	0,86	0,08
5 FINANCIAMIENTO	-0,86	-0,08
5.1 CRÉDITO EXTERNO NETO	-0,00	-0,00
5.2 CRÉDITO INTERNO NETO	-0,05	-0,13
5.3 Desahorro Fonpet	-	0,20
5.4 Otros recursos de financiamiento	-0,81	-0,15

*Fuente:* SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Financieros Entidades. Cálculos CGR



de gastos de personal y los gastos generales, que representaron el 20,7%. Estos rubros alcanzaron el 68,7% de los gastos totales.

Considerando la composición de entidades en el grupo, para 2023 las seis entidades con mayores ingresos representaron el 42,9% de los ingresos y el 30,2% de los gastos. Para 2022 la participación en los ingresos totales fue de 49,7% y en gastos de 39,0%.

Dentro del grupo, una sola entidad, la de mayores ingresos, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) representó el 28,7% en ingresos y el 20,5% en gastos, con cifras para 2022. Para 2023 estas participaciones fueron respectivamente del 18,2% y del 11,1%. Solo el Instituto de Desarrollo Urbano supera en ingresos el billón de pesos (sus ingresos ascendieron en 2022 a \$2,74 y en 2023 a \$1,77 billones). Solo dos entidades más de ese grupo lograron ingresos ligeramente superiores al medio billón de pesos para 2023: el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con \$0,516 billones y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) con \$0,655 billones.

Los ingresos de grupo pasaron de \$9,56 billones en 2022 a \$8,68 billones para 2023, con una reducción de 9,16%. Dado que hay empresas que aumentan los ingresos al tiempo que otros los disminuyen, se encontró que el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la U.A.E. de Pensiones del Departamento de Cundinamarca fueron las entidades que mayor reducción en sus ingresos tuvieron, con \$1,43 billones y \$0,163 billones, respectivamente. A su vez, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD) con \$0,20 billones y el Colegio Mayor de Antioquia con \$0,09) billones, fueron las entidades con mayor incremento en los ingresos.

#### *2.1.1.5 Seguridad Social*

El Sector de Seguridad Social, compuesto por las áreas de pensiones, salud y riesgos laborales, registró en 2023 un superávit de \$15,23 billones (0,97% del PIB), con lo cual cambió la tendencia negativa observada en 2022 cuando alcanzó un déficit de \$8,81 billones (0,6% del PIB).

En 2023 el sector obtuvo unos ingresos de \$199,72 billones (12,70% del PIB) debido, en especial, a la mayor participación en los ingresos de capital (17,79%), frente a unos menores gastos de \$184,49 billones

(11,73% del PIB), los cuales mostraron una composición similar a la observada en 2022, destinados principalmente a pensiones.

En particular, el área de pensiones registró en 2023 un superávit de \$16,15 billones (1,03% de PIB), cuyo resultado jalonó el obtenido por el sector, que significó cambiar el comportamiento deficitario de 2022 por \$8,81 billones (0,6% del PIB).

Esta área tuvo unos ingresos de \$113,86 billones, provenientes en 70,1% de ingresos corrientes y en 29,9% de ingresos de capital (obtenidos en especial de los rendimientos financieros y los recursos por devolución por traslados del régimen de ahorro individual al de prima media). Los gastos del sector ascendieron a \$97,70 billones, destinados en 98,7% al pago de pensiones y asignaciones de retiro.

El área de salud reportó en 2023 un déficit de \$2,01 billones (0,13% del PIB), que profundizó el balance fiscal negativo alcanzado en 2022, con un déficit de \$0,69 billones (0,05% PIB). En este comportamiento incidió, en especial, el desempeño de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

En esta área los ingresos alcanzaron un monto de \$82,95 billones y estuvieron conformados en 99,4% por los recursos corrientes que provinieron, en su mayoría, de los aportes de la Nación (38,9%), los recursos propios (39,3%) y los ingresos de otras fuentes (19,3%). Los gastos ascendieron a \$84,96 billones, destinados, en especial, al aseguramiento en salud de la población en los regímenes contributivo (\$37,32 billones) y subsidiado (\$36,42 billones).

El área de riesgos laborales reportó un superávit de \$1,09 billones (0,07% del PIB), que obedeció a los mayores ingresos recaudados respecto a los gastos obtenidos y que fue superior al observado en 2022 por \$800,7 mil millones.

Esta área registró ingresos por \$2,91 billones, provenientes de ingresos corrientes (66,3%) y de capital (33,7%), en su mayoría conformados por rendimientos. Los gastos ascendieron a \$1,82 billones y se destinaron en un 54,1% a pagar los siniestros ocurridos en riesgos laborales.

### *2.1.1.6 Sistema General de Regalías (SGR)*

En 2023, los ingresos totales del Sistema General de Regalías (SGR) ascendieron a \$31,3 billones, con un aumento significativo en comparación con los \$18,93 billones de 2022. Este incremento se debió, en parte, a que al concluir el bienio 2021-2022, el SGR registró un saldo total de \$19,60 billones, el cual fue incorporado en la disponibilidad inicial del presupuesto bienal 2023-2024. Otro factor que contribuyó a este comportamiento fue la continuidad del aumento de los precios de las materias primas, especialmente el petróleo.

De estos ingresos, \$29,1 billones se destinaron a inversión en los territorios, \$0,9 billones a funcionamiento y \$1,3 billones a ahorro. El SGR registró un superávit de \$2,3 billones para la vigencia 2023.

### *2.1.1.7 Fondos*

En 2023, el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) recibió aportes por USD 458,57 millones, sin registrar retiros durante el año. Esto resultó en un superávit de \$2 billones al cierre del periodo. El portafolio del FAE tuvo una valorización del 6,71%, destacando su buen rendimiento debido a los altos intereses de los títulos de renta fija, la favorable estructura de tasas de interés a lo largo del tiempo, y el sólido desempeño de las acciones, impulsado por un crecimiento económico global resiliente y menores expectativas de aumentos de tasas por parte de los bancos centrales. En consecuencia, el saldo del FAE al finalizar 2023 fue de USD 4.208,84 millones, lo que representa un incremento de USD 567,45 millones en comparación con el saldo final de 2022 (USD 3.641,38 millones).

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) para el año 2023 presentó un comportamiento donde se giraron \$26,3 billones para saldar el diferencial de compensación causado en el año 2022 que se estimó en \$18,4 billones.

Al cierre de la vigencia 2023 la cuenta pendiente de pago por el diferencial de compensación tanto a Reficar como a Ecopetrol se ubicó en \$20,5 billones, lo que representa una reducción significativa respecto a la cuenta de 2022, que alcanzó un máximo de \$36,7 billones. Esta disminución de aproximadamente 16 billones se debe

principalmente al desmonte casi total del subsidio a la gasolina en 2023, lo que permitió cerrar la brecha con el precio internacional de referencia. Sin embargo, el 75% del déficit restante corresponde al subsidio del ACPM. En conclusión, se causaron \$20,5 billones en compensación y se giraron \$26,3 billones lo que para el FEPC se toma como un superávit de \$5,8 billones.

Al momento de la elaboración del Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2023, el Ministerio de Minas y Energía aún estaba finalizando las liquidaciones de las posiciones netas correspondientes al segundo, tercer y cuarto trimestre de 2023. Además, no se había emitido un acto administrativo definitivo que reconociera dichas liquidaciones, ya que estas se encontraban en la etapa de revisión y liquidación.

#### **2.1.1.8 Empresas No Financieras (ENF)**

##### **Empresas nacionales**

El resultado fiscal para las empresas nacionales incluidas en este análisis (68 en total), arrojó superávit para ambos años que creció de \$8,66 billones en 2022 a \$10,60 billones en 2023 (Cuadro 2-3).

El comportamiento en ingresos para 2023 se caracterizó por el aporte de venta de bienes y venta de servicios, que contribuyeron con el 82,4% (\$66,8 billones) de los ingresos totales. El tercer componente en importancia para este año fueron las utilidades y excedentes financieros, con el 7,4% (\$6,06 billones). Estos tres rubros sumaron el 89,8% de todos los ingresos.

En el caso de los gastos, el componente más importante fue gastos generales con el 56,4% (\$39,79 billones), seguido de adquisición de servicios, con un aporte de 16,3% (\$11,52 billones). Estos dos rubros representaron el 72,7% de los gastos para el año en referencia.

Con respecto a 2022, venta de bienes y venta de servicios siguieron siendo los rubros más importantes, aunque con una disminución de su participación en los ingresos totales, al contribuir con el 75,76% (\$53,81 billones). Le siguió, en el tercer lugar por monto, otros ingresos de capital con el 10,9% (\$7,80 billones), lo cual elevó la participación de estos tres rubros al 86,6%.

Cuadro 2-3

**Balance empresas nacionales por compromisos**  
Billones de pesos

	2022	2023
1. INGRESOS	71,10	81,14
1.1 INGRESOS CORRIENTES	56,23	71,55
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	55,45	68,63
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	0,87	0,92
1.1.2.2 Venta de Bienes	30,78	39,51
1.1.2.3 Venta de Servicios	23,03	27,34
1.1.2.4 Otros Ingresos no Tributarios	0,77	0,86
1.1.3 TRANSFERENCIAS Y APORTES	0,78	2,92
1.1.3.3 Otros aportes	0,78	2,92
1.2 INGRESOS DE CAPITAL	14,87	9,59
1.2.1 Otras Recuperaciones de Cartera	1,95	2,07
1.2.2 Reintegros	0,23	0,32
1.2.3 Utilidades y Excedentes Fros.	4,88	6,06
1.2.4 Otros ingresos de capital	7,80	1,14
2. GASTOS	-62,44	-70,54
2.1 GASTOS CORRIENTES	-56,34	-63,36
2.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	-52,12	-58,14
2.1.1 Gastos de Personal	-2,06	-2,50
2.1.2 Gastos Generales	-36,81	-39,79
Adquisición de bienes	-2,89	-3,35
Adquisición de servicios	-9,72	-11,52
Otros gastos corrientes	-0,65	-0,97
2.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-3,59	-4,26
2.1.3.1 Transf ctes Nivel Nacion	-0,28	-0,40
2.1.3.3 Otras Transferencias	-3,31	-3,86
2.1.2 SERVICIO DE LA DEUDA	-0,63	-0,97
2.1.2.1 Deuda Interna	-0,38	-0,62
2.1.2.2 Deuda Externa	-0,25	-0,34
2.2 GASTOS DE CAPITAL	-6,10	-7,18
2.2.1 FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	-1,63	-2,89
2.2.2 Otros gastos de capital	-4,47	-4,29
3. PRÉSTAMO NETO	0,00	0,00
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	8,66	10,60
5. FINANCIAMIENTO	-8,66	-10,60
5.1 Crédito Externo Neto	-0,04	0,13
5.2 Crédito Interno Neto	0,23	5,89
5.3 Otros Recursos de financiamiento	-8,85	-16,62

En los gastos de 2022, los componentes más importantes fueron los gastos generales, que representaron el 58,9% (\$36,81 billones), seguido en importancia por adquisición de servicios con el 15,5% (\$9,72 billones). Estos dos rubros sumaron el 74,5% de los gastos totales.

Al interior del grupo, las trece empresas con ingresos superiores a un billón de pesos en 2022 representaron el 85,2% de los ingresos y el 85,1% de los gastos. Para 2023 esta relación se mantuvo significativamente estable en ingresos con el 85,1% y en gastos con el 84,9%.

La empresa más importante, por ingresos de este grupo, fue la Refinería de Cartagena (Reficar) S.A.S., cuyos ingresos representaron el 38,9% de los ingresos totales del grupo. En cuanto a los gastos, estos representaron el 45,4% para 2022. En 2023 esta relación fue del 37,6% en ingresos y del 43,3% en gastos.

Al comparar el desempeño financiero en los dos años, se destacó el crecimiento del 22,4% en el superávit financiero. Los ingresos de un año a otro crecieron el 14,1% y los gastos lo hicieron en 12,9%. Comparando el crecimiento de los ingresos y los gastos, los primeros crecieron 1,1% más.

Las empresas que incrementaron más sus ingresos en valores brutos fueron: la Refinería de Cartagena (Reficar) S.A.S con \$2,87 billones y CENIT Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. con \$1,74 billones. Consecuentemente, con el aumento en los ingresos, estas dos empresas fueron las que más incrementaron sus gastos con \$2,20 billones y \$1,20 billones, respectivamente.

### *Empresas territoriales*

El balance fiscal para las empresas territoriales, incluidas en la muestra, fue positivo para el primer año al exhibir un superávit de \$1,41 billones y negativo de \$0,10 billones para 2023. El superávit cayó en \$1,51 billones de un año al siguiente (Cuadro 2-4).

Cuadro 2-4

**Balance empresas territoriales por compromisos**  
Billones de pesos

Concepto	2022	2023
1 INGRESOS	37,30	39,95
1.1 INGRESOS CORRIENTES	30,83	36,36
1.1.2 NO TRIBUTARIOS	28,05	32,85
1.1.2.1 Tasas, Multas y Contribuciones	0,05	0,05
1.1.2.2 Venta de Bienes	10,24	13,05
1.1.2.3 Venta de Servicios	17,76	19,75
1.1.3 TRANSFERENCIAS Y APORTES	2,77	3,51
1.1.3.1 Otros Aportes	1,43	1,88
1.1.3.2 Transferencias Inversión – Nivel Central	1,34	1,63
1.2 INGRESOS DE CAPITAL	6,47	3,59
1.2.2 Otras Recuperaciones de Cartera	3,08	0,41
1.2.3 Reintegros	0,28	0,24
1.2.5 Utilidades y Excedentes Fros.	1,85	1,79
1.2.9 Otros ingresos de capital	1,26	1,16
2 GASTOS	-35,89	-40,05
2.1 GASTOS CORRIENTES	-13,13	-14,85
2.1.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	-13,13	-14,85
2.1.1.1 GASTOS DE PERSONAL	-2,63	-3,08
2.1.1.2 GASTOS GENERALES	-5,01	-5,58
2.1.1.3 TRANSFERENCIAS CORRIENTES	-3,43	-3,20
2.1.1.3.1 Transfer ctes Nivel Nacional	-1,95	-1,84
2.1.1.3.2 Transfer previsión social	-0,01	-0,01
2.1.1.3.3 Otras transferencias	-1,46	-1,35
2.1.1.4 Otros gastos corrientes	-0,03	-0,03
2.1.1.5 SERVICIO DE LA DEUDA	-2,03	-2,97
2.1.1.5.1 Deuda Interna	-0,62	-0,91
2.1.1.5.2 Deuda Externa	-1,41	-2,06
2.2 GASTOS DE CAPITAL	-22,76	-25,19
2.2.1 FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO	-1,61	-1,64
2.2.2 Otros Gastos de personal	-0,24	-0,34
2.2.3 Adquisición de bienes	-3,85	-4,56
2.2.4 Adquisición de servicios	-6,85	-7,60
2.2.5 Otros gastos de inversión	-10,21	-11,05
3 PRÉSTAMO NETO	0,00	-0,00
4. Déficit o Superávit (4)=(1)-(2)+(3)	1,41	-0,10
5. FINANCIAMIENTO	-1,41	0,10
5.1 CRÉDITO EXTERNO NETO	-0,36	-0,59
5.2 CRÉDITO INTERNO NETO	0,40	3,58
5.3 Otros recursos de financiamiento	-1,45	-2,89

El componente de los ingresos para 2023 fue liderado por el comportamiento de los conceptos de venta de bienes y venta de servicios que representaron 82,1% (\$32,85 billones) de los ingresos totales. El tercer rubro con mayor contribución a los ingresos fue otros aportes con 4,7% (\$1,88 billones).

Por el lado de los gastos, el rubro de mayor peso fue otros gastos de inversión con el 27,6% (\$11,05 billones), seguido de adquisición de servicios con el 19,0% (\$7,60 billones). Entre los gastos de funcionamiento la mayor participación se dio en los gastos generales 13,93% (\$5,58 billones).

Para 2022, los rubros de mayor peso en ingresos fueron los mismos de 2023, aunque con una participación menor en los ingresos totales. De tal manera, venta de bienes y venta de servicios alcanzaron el 75,07% (\$28,00 billones). De resaltar, también, el aporte del rubro Utilidades y Excedentes Financieros que contribuyen a los ingresos con un 4,9% (\$1,85 billones).

Del lado de los gastos, aunque los rubros más importantes siguen siendo los mismos de 2023, su participación se hizo ligeramente mayor; otros gastos un 19,0% (\$6,85 billones) y gastos generales, la tercera cuenta en importancia, pesó en 2023 un 13,96% (\$5,01 billones).

Al interior del grupo de entidades, las seis mayores empresas para 2023 pesaron el 71,9% en ingresos y el 70,9% en gastos. La empresa más grande por ingresos del grupo fue Empresas Públicas de Medellín con el 41,1% en ingresos y del 45,4% en gastos, respectivamente.

En el caso de 2022 se encontraron seis entidades con ingresos superiores al billón de pesos anuales, que representaron el 72,5 de los ingresos y el 71,3% de los gastos de todo el grupo. Una sola entidad, la de mayor monto por ingresos, las Empresas Públicas de Medellín, pesó el 43,3% en los ingresos y el 44,9% en los gastos.

Al comparar los dos años de la muestra, se notó que los ingresos crecieron 7,1% y los gastos 11,6%, que explicó la reducción en el resultado fiscal. En general, las empresas aumentaron sus ingresos de un año al otro (266 aumentaron sus ingresos y solo 94 los vieron reducidos). Las que más los aumentaron fueron: E.S.P. Empresas Municipales de Cali E.I.C. con \$0,46 billones y la Empresa de Transporte Masivo del Valle de



Aburrá Ltda., con \$0,40 billones. Por el lado de los gastos, la explicación se dio especialmente por el comportamiento de las Empresas Públicas de Medellín que aumenta los gastos en \$ 2,07 billones.

### *Empresas sociales del Estado*

Las Entidades Sociales del Estado del nivel territorial (ESET)<sup>14</sup> registraron en 2023 un déficit de \$1,09 billones (0,07% del PIB, determinado por el menor valor de sus ingresos respecto al de los gastos (Cuadro 2-5).

En 2023 los primeros ascendieron a \$14,91 billones y correspondieron en 94,2% a ingresos corrientes (explicados en mayor proporción por venta de bienes y servicios) y a los ingresos de capital 5,8%.

En gastos, el monto ascendió a \$16,0 billones y se destinó en 93,7% a gastos corrientes (dedicados principalmente a comercialización y producción) y el restante 6,3% para inversión, dirigida a la adquisición de activos fijos y otros gastos de inversión (Cuadro 2-5).

Respecto del año anterior, los ingresos crecieron 8,3% producto del aumento de los ingresos corrientes en 11,5% y de la disminución de los ingresos de capital en 26,6%. En cuanto a los gastos, estos crecieron en 13,3% debido a que su componente de gastos corrientes creció en 12,3 % y el de gastos de capital se redujo en 31,6 % (Cuadro 2-5).

---

**14.** Para el cálculo del Balance en las Empresas sociales del Estado de nivel territorial (ESET) correspondiente al periodo 2022 – 2023 se tomaron 694 entidades. Estas representan el 76% de las ESET reportadas en CUIPO (Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario) y se seleccionaron con base en la revisión de la calidad de los datos reportados.

Los criterios establecidos para ser incluidas fueron: haber reportado su ejecución presupuestal en 2022 y 2023 y tener un crecimiento (o disminución) de ingresos y gastos en una proporción de hasta el 50% entre 2022 y 2023.

La homogenización de las entidades por el lado de los gastos se realizó tomando el momento presupuestal de ejecución de obligaciones.

Es de resaltar que el cálculo del balance 2021 – 2022 incluyó 921 entidades, sin embargo, de éstas en 164 los ingresos o los gastos fueron 50% inferiores o superiores a los de la vigencia anterior. Para el periodo 2022- 2023 las entidades elegidas ascendieron a 694 entidades.

Cuadro 2-5

**Balance fiscal Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET)  
2022 – 2023**

	Miles de millones de pesos		Participación porcentual		Variación 2023 2022
	2022	2023	2022	2023	
<b>1 Ingresos</b>	<b>13.776,15</b>	<b>14.914,80</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>8,3</b>
<b>1.1 Ingresos corrientes</b>	<b>12.603,23</b>	<b>14.054,05</b>	<b>91,5</b>	<b>94,2</b>	<b>11,5</b>
1.1.1 Tributarios	0	0			
1.1.2 No tributarios	11.546,53	12.984,83	83,8	87,1	12,5
1.1.2.01 Tasas, multas y contribuciones	9,38	7,82	0,1	0,1	-16,6
1.1.2.02 Venta de bienes y servicios	11.537,14	12.977,01	83,7	87	12,5
1.1.3 Transferencias y aportes	1.056,70	1.069,22	7,7	7,2	1,2
<b>1.2 Ingresos de capital</b>	<b>1.172,93</b>	<b>860,75</b>	<b>8,5</b>	<b>5,8</b>	<b>-26,6</b>
1.2.1 Otras recuperaciones de cartera	572,43	448,11	4,2	3	-21,7
1.2.2 Reintegros	37,17	65,6	0,3	0,4	76,5
1.2.3 Utilidades y excedentes fros.	58,91	95,69	0,4	0,6	62,4
1.2.99 Otros ingresos de capital	504,41	251,34	3,7	1,7	-50,2
<b>2 Gastos (obligaciones)</b>	<b>14.126,86</b>	<b>16.008,95</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>13,3</b>
<b>2.1 Gastos corrientes</b>	<b>13.361,82</b>	<b>15.001,83</b>	<b>94,6</b>	<b>93,7</b>	<b>12,3</b>
2.1.1 Gastos de funcionamiento	13.361,82	15.001,83	94,6	93,7	12,3
2.1.1.01 Gastos de personal	1.595,28	1.671,97	11,3	10,4	4,8
2.1.1.02 Gastos generales	4.242,08	4.233,44	30	26,4	-0,2
2.1.1.03 Gasto de comercialización y producción	7.339,35	8.887,22	52	55,5	21,1
2.1.1.04 Transferencias corrientes	167	186,09	1,2	1,2	11,4
2.1.1.05 Transferencias de capital	8,96	5,44	0,1	0	-39,3
2.1.1.06 Intereses de la deuda	9,16	17,67	0,1	0,1	93
<b>2.2 Inversión</b>	<b>765,03</b>	<b>1.007,12</b>	<b>5,4</b>	<b>6,3</b>	<b>31,6</b>
2.2.1 Adquisición de activos fijos	414,19	477,8	2,9	3	15,4
2.2.99 Otros gastos de inversión	350,85	529,32	2,5	3,3	50,9
<b>3 Préstamo neto (obtención - concesión)</b>	<b>0</b>	<b>-0,65</b>			
<b>3.1 Obtención</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			
<b>3.2 Concesión</b>	<b>0</b>	<b>-0,65</b>			
<b>4 Balance (1-2+3)</b>	<b>-350,7</b>	<b>-1.094,80</b>			
<b>Balance/PIB</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,07</b>			

Fuente: Información reportada por las Entidades Sociales del Estado a la CGR, cálculos DEM

En términos del PIB, los ingresos tuvieron un crecimiento de 0,01 puntos porcentuales, al pasar de 0,94% del PIB a 0,95% del PIB; mientras que los gastos presentaron un mayor incremento de 0,05 puntos porcentuales, al pasar de 0,97% del PIB a 1,02% del PIB.

En cuanto al monto de las deudas contraídas por las Empresas Promotoras de Salud (EPS), provenientes de la prestación de los servicios efectuados por las Entidades Sociales del Estado (en cuyo grupo se encuentran las Entidades Sociales del Estado, los hospitales, las Instituciones Prestadoras de Servicios, las Instituciones Prestadoras de Servicios Indígenas y la Unidad Administrativa Especial Centro de Salud - Zetaquirá), la Superintendencia Nacional de Salud reportó para 2023 un monto de \$17,36 billones, que superó al observado en 2022 de \$14,13 billones<sup>15</sup>.

### 2.1.2 Sector público financiero

El sector público financiero, incluido en el cálculo del balance e integrado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin), obtuvo en 2023 un superávit de \$9,08 billones (0,58% del PIB). Esta cifra fue superior en \$7,62 billones al logrado en 2022, como consecuencia de un incremento de los ingresos del Banco de la República por encima de los egresos (Cuadro 2-6).

Cuadro 2-6

Balance sector público financiero, Colombia				
	2022		2023	
	Billones de pesos	porcentaje del PIB	Billones de pesos	Porcentaje del PIB
Fogafin	-0,48	-0,03	-0,15	-0,01
Banco de la República	1,51	0,10	9,23	0,59
<b>Total</b>	<b>1,03</b>	<b>0,07</b>	<b>9,08</b>	<b>0,58</b>

Fuente: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) y Banco de la República.

**15.** Superintendencia Nacional de Salud (2024) Cartera Bruta AT FT003 de IPS por grupo de deudores 2022 – 2023. Oficio de respuesta - 2024EE0031138 – Solicitud de envío información deudas de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPS. Circular Externa 016 de 2016. Consulta 11/03/2024.

El Banco de la República aumentó en 512% el superávit en 2023, al registrar \$9,23 billones frente a \$1,51 billones en 2022. Este mejor resultado se explicó, principalmente, por los mayores rendimientos de las reservas internacionales generados debido a las elevadas tasas de interés en los mercados de capitales externos. Además, los intereses y rendimientos de los TES en poder del Banco se incrementaron por el mayor saldo promedio.

Por su parte, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin)<sup>16</sup> registró durante 2023 un déficit en su balance por \$ 0,147 billones, que fue inferior al registrado en 2022 por \$0,481 billones. En 2023, los ingresos se redujeron 36% frente a 2022, explicado, principalmente, por la ausencia en los ajustes por diferencia en cambio, originado por la revaluación del peso. Esta reducción se compensó, parcialmente, por un incremento del 18% en los ingresos por primas de seguro de depósitos y por mayores ingresos por intereses. Por su parte, los egresos aumentaron 23,3% presionados también por el ajuste por diferencia en cambio y las mayores provisiones del seguro de depósito.

## **2.2 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2023**

El déficit del Sector Público Consolidado (SPC) en 2023 se situó en el 1,1% del PIB, lo que representó una disminución de 4,0 puntos porcentuales (p.p) del PIB con respecto a 2022 (Gráfica 2-1). Esto se explicó por un menor déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) y el superávit de sectores como el de las empresas no financieras nacionales y territoriales, la Seguridad Social, el Sistema General de Regalías (SGR) y el Banco de la República.

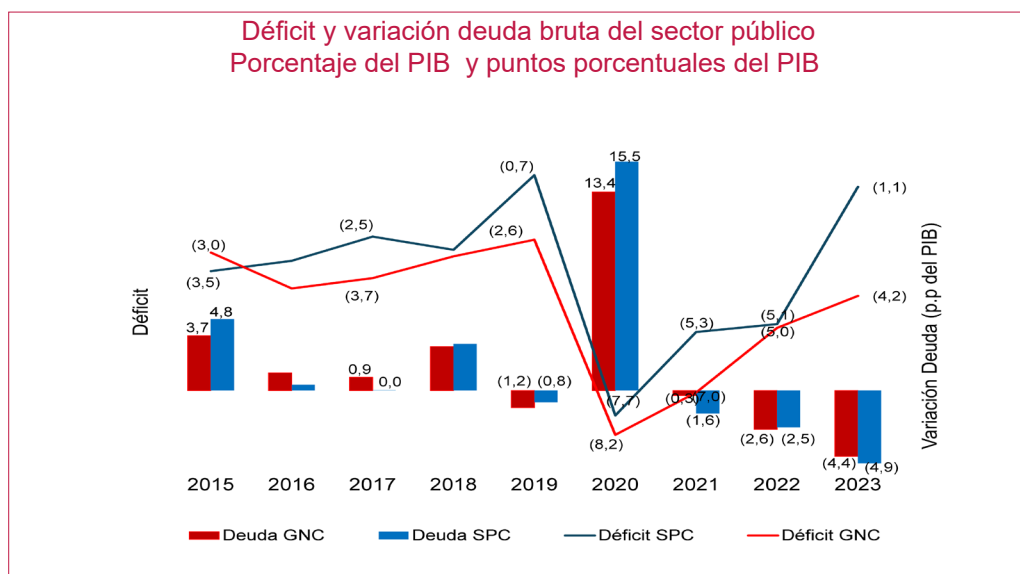
La contrapartida de la disminución del déficit del SPC fue la reducción del saldo de la bruta, que pasó del 65,7% del PIB en 2022 al 60,8% del PIB en 2023<sup>17</sup>, lo que significó una reducción del 4,9 p.p del PIB (Gráfica 2-1). Se destacó la disminución de la deuda en el GNC y en las empresas no financieras nacionales.

---

**16.** Debe aclararse que Fogafín desarrolla un tipo de actividad cuasifiscal relacionado principalmente con las garantías otorgadas sobre los depósitos de ahorro en el sector financiero y eventuales operaciones de rescate. Al respecto, hay que señalar que la entidad no realiza transferencias al Gobierno nacional sobre la utilidad del ejercicio.

**17.** Ver detalle en el Informe de la Situación de la Deuda Pública 2023. CGR.

Gráfico 2-1



Fuente: Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas (CDEFP) de la Contraloría General de la República (CGR).

En cuanto al GNC, el déficit pasó del 5,1% del PIB en 2022 al 4,2% del PIB en 2023 (Gráfica 2-1), lo que representó una variación negativa de 0,9 p.p del PIB. No obstante, la deuda bruta del GNC cayó en mayor proporción (4,4 p.p del PIB) debido a la revaluación, cuyo efecto en el saldo de la deuda externa fue del -4,7 p.p del PIB, a lo que se sumó una tasa real de la deuda negativa (debido a la inflación) y un crecimiento económico del 0,6%<sup>18</sup>.

Cabe señalar que el menor déficit del GNC en 2023 se tradujo en un menor déficit de la Tesorería del gobierno. Gran parte de este déficit se cubrió con crédito interno y externo neto (desembolsos menos amortizaciones) y en menor grado fue financiado con recursos del portafolio, el uso de la caja, las utilidades del Banco de la República y los préstamos de los fondos administrados, estos últimos con una menor preponderancia en el financiamiento que en el 2022.

<sup>18</sup>. Ver detalle en el Informe de la Situación de la Deuda Pública 2023. CGR.

Las empresas nacionales no financieras, por su parte<sup>19</sup>, registraron en 2023 un superávit del 0,67% del PIB, superando el superávit de 2022 (0,59% del PIB). Este resultado se tradujo en una reducción de la deuda equivalente a 0,6 p.p del PIB frente al 2022, en lo que influyó la revaluación y su impacto en los saldos de deuda externa de empresas como el Grupo ISA y Gecelca. A esto se sumó una reducción del endeudamiento interno de otras empresas del sector.

A diferencia del GNC y las empresas nacionales no financieras, otros sectores del Estado presentaron deficit en 2023, como los gobiernos territoriales (-0,1% del PIB) y las empresas no financieras territoriales (-0,01% del PIB). Los primeros experimentaron un aumento de la deuda de 0,2 p.p del PIB, mientras las segundas redujeron la deuda (0,2 p.p del PIB), a pesar del deficit, debido a la revaluación en los saldos de deuda externa de algunas empresas, como el Grupo Empresas Públicas de Medellín (EPM) o el Grupo Energía de Bogotá, y al menor endeudamiento de otras empresas.

Otras entidades del SPC, como el Banco de la República, el SGR y el sector de Seguridad social, presentaron superávits en 2023. Estas entidades no registraron pasivos financieros como el resto del SPC, y mantuvieron portafolios activos a mediano y largo plazo, mientras destinan esos recursos a sus funciones institucionales.

Con relación a Ecopetrol, si bien no hace parte del balance del sector público presentado aquí, su deuda si es registrada por la CGR. Al cierre de 2023 la deuda bruta de la empresa fue de \$65,3 billones (4,2% del PIB), lo que representó una reducción de 0,7 p.p del PIB frente al 2022.

Si se tiene en cuenta las otras empresas que conforman el Grupo Ecopetrol<sup>20</sup>, el monto de la deuda alcanzó los \$75,2 billones (4,8% del PIB), de los cuales gran parte se concentró en deuda externa. Cabe recordar que Ecopetrol es responsable de la deuda contraída por Reficar y principal accionista de las otras empresas del Grupo, lo que tiene un riesgo macro fiscal que es objeto de monitoreo y vigilancia por parte de la CGR.

---

**19.** No incluye a Ecopetrol.

**20.** Hacen parte del Grupo Ecopetrol: Ecopetrol S.A, Refinería de Cartagena S.A, Bioenergy S.A.S, Bioenergy ZF, Oleducto Central S.A, Cenit S.A.

## Capítulo III

# Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2023

### 3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC

Como se mencionó en el capítulo de entorno macroeconómico, después de la fuerte recuperación de la economía en 2021 y 2022, Colombia registró en 2023 una desaceleración en su ritmo de crecimiento económico, acompañada de una alta inflación y elevadas tasas de interés.

Este entorno macroeconómico afectó, en parte, las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), debido a una menor recaudación de algunos impuestos y mayores gastos en rubros como personal y pensiones, impulsados por la inflación. A pesar de estos desafíos, las finanzas del GNC registraron una reducción en el déficit fiscal respecto a 2022, que reflejó una tendencia consistente con la política de sostenibilidad fiscal y en línea con la regla fiscal.

En el caso de los ingresos, en 2023 se tuvo el efecto positivo de la reforma tributaria de 2021<sup>21</sup> y 2022<sup>22</sup> en el recaudo de impuestos y los mayores ingresos de capital por excedentes y rendimientos financieros, en parte, por el efecto rezagado de los altos precios del petróleo de 2022.

Los gastos siguieron creciendo en 2023, aunque con una menor dinámica frente a los ingresos, destacándose el esfuerzo del Gobierno al pagar cuentas pendientes del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), asumido con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y los dirigidos a cubrir la deuda y demás gastos de funcionamiento e inversión.

En esta sección, además del resultado del indicador de balance fiscal, se presenta la evolución de las finanzas del GNC en 2023. Se destacan los principales eventos que influyeron en la dinámica y composición de sus

---

**21.** Ley 2155 de 2021, denominada Ley de Inversión Social.

**22.** Ley 2277 de 2022.

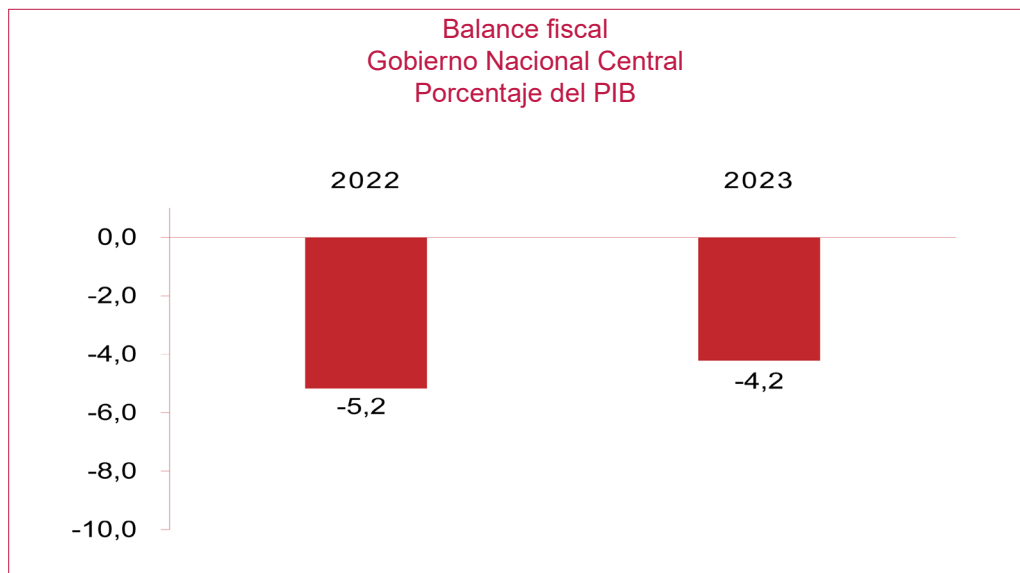
ingresos (tributarios, no tributarios y de capital), así como los elementos clave que sustentaron la política de gasto público en funcionamiento, deuda e inversión.

## 3.2 Evolución del balance fiscal del GNC

### 3.2.1 Baja el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en 2023

El Gobierno Nacional Central (GNC) registró en 2023 ingresos históricos equivalentes al 18,9% del PIB y gastos del 23,1% del PIB, que acumularon un balance fiscal negativo del 4,2% del PIB, equivalente a \$63,3 billones, con una disminución de 100 puntos básicos frente al déficit registrado en 2022 (Gráfico 3-1). Este resultado se alineó con las previsiones del Gobierno para 2023.

Gráfico 3-1



*Fuente:* Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Aunque los ingresos no alcanzaron la dinámica inicialmente prevista por el Gobierno, debido a la desaceleración económica, las reformas tributarias permitieron impulsar los ingresos corrientes. Además, dentro de los ingresos de capital se destacaron los excedentes aportados al GNC por el Banco de la República y Ecopetrol. Frente a un gasto en expansión,



debido a mayores presiones en funcionamiento, se destacaron los pagos por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y los gastos de personal.

Después de la recuperación de la economía en 2021 y 2022 (con un crecimiento real promedio del 8,6%), la desaceleración del crecimiento del PIB en 2023 estuvo por encima de las previsiones iniciales del gobierno y provocó que el resultado de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) fuera inferior al estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2022 (MFMP22)<sup>23</sup>. En la presentación del MFMP22 se tenía una meta de déficit estimado en 5,6% del PIB para 2022, tras lo cual se proyectaba una senda de reducción del déficit en nueve años. Se esperaba que el balance fiscal del GNC se volviera menos deficitario, con un déficit total de 3,6% del PIB en 2023 y que se redujera gradualmente hasta alcanzar un déficit de 2,7% del PIB en 2033.

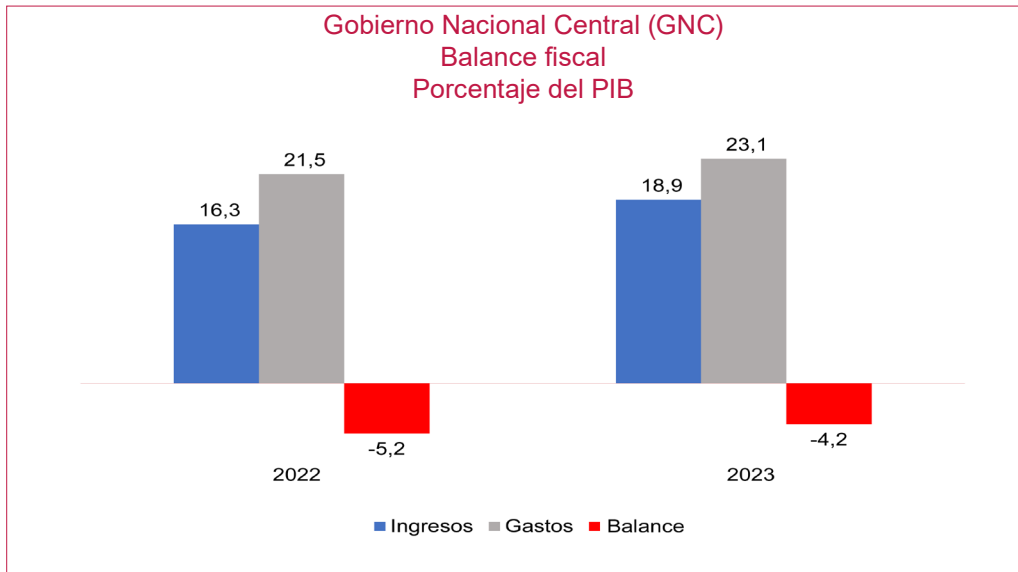
En respuesta a la coyuntura de finales de 2022, que indicaba un deterioro en indicadores como el crecimiento económico e inflación para 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificó la perspectiva fiscal del Gobierno Nacional Central en febrero y mayo de 2023, actualizando el plan financiero. Esto llevó a un cambio en el escenario fiscal presentado en junio de 2022 a través del MFMP22, reduciendo la estimación de crecimiento económico para 2023 al 1,3% y aumentando la previsión del déficit al 3,8% del PIB.

Finalmente, el balance fiscal del GNC en 2023 representó una disminución frente al registrado en 2022, principalmente por los ingresos que mostraron un aumento de 24,1%, mientras que los gastos se incrementaron en 15,4% (Gráfico 3-2).

---

**23.** En ese momento proyectaba un crecimiento de la economía de 3,2% para 2023 y el observado, de acuerdo con el DANE, fue de 0,6%.

Gráfico 3-2



*Fuente:* Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

El aumento de los ingresos en 2023 se asoció al buen comportamiento de todos sus ítems, con excepción de los ingresos no tributarios que tuvieron una variación negativa. Los ingresos corrientes registraron un crecimiento anual del 22,5%, al pasar de \$212,9 billones en 2022 a \$260,7 billones en 2023, y los ingresos de capital<sup>24</sup> variaron a una tasa anual del 39,7%.

Como se aborda más adelante, el aumento de los recursos de capital se debió principalmente a los dividendos transferidos por Ecopetrol al GNC, correspondientes a su resultado operacional de 2022.

Por su parte, el total de gastos<sup>25</sup> del GNC pasó de \$314,7 billones en 2022 a \$363,1 billones en 2023, explicado, principalmente, por el crecimiento anual del 20,8% en los gastos de funcionamiento, ya que los de inversión e intereses de deuda lo hicieron a una tasa anual del 5,7% y 0,9%, respectivamente. En los gastos de funcionamiento se destacó la dinámica generada por los pagos al FEPC en las transferencias corrientes.

**24.** Sin contabilizar los recursos correspondientes a crédito.

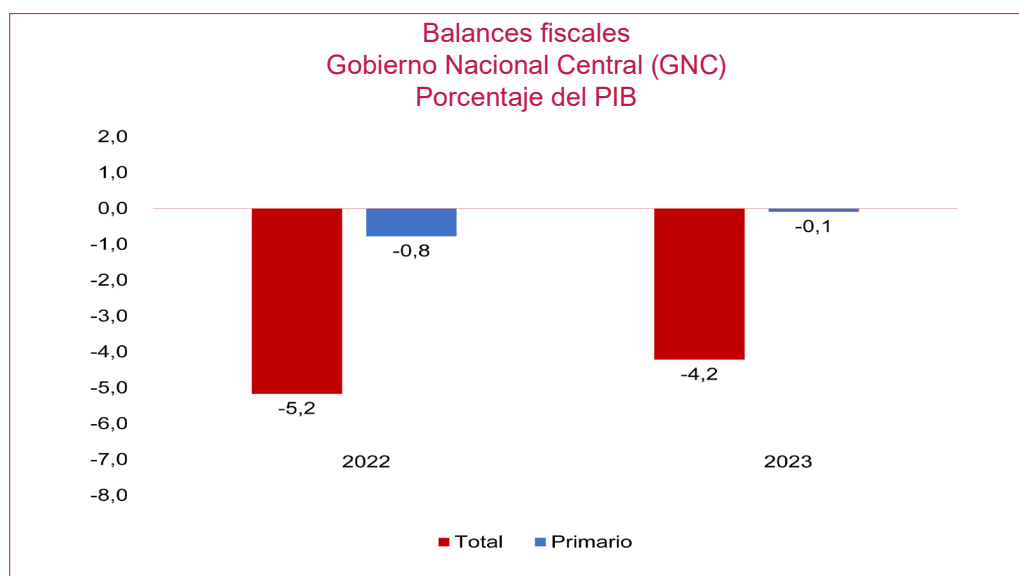
**25.** Corresponde a gastos sin incluir recursos destinados para amortizaciones de deuda.

En síntesis, la dinámica de los ingresos del GNC, soportada en el crecimiento de los ingresos tributarios — gracias a las reformas tributarias de los años anteriores y los excedentes de la renta petrolera —, permitió que sus finanzas registraran en 2023 un balance fiscal menos deficitario que en 2022 y continuara con la tendencia decreciente de este indicador.

### 3.2.2 El déficit fiscal primario del GNC se reduce

El indicador fiscal denominado balance primario, que se calcula sin incluir el pago por intereses de deuda, también mostró un progreso para 2023, ya que su déficit bajó de 0,8% del PIB en 2022 a 0,1% del PIB en 2023 (Gráfico 3-3). Esto reflejó un fortalecimiento de los ingresos, no obstante que los gastos, sin los pagos de intereses, aumentaron 2,1% del PIB entre 2022 y 2023.

Gráfico 3-3



*Fuente:* Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

El balance primario también ofrece una perspectiva del impacto del pago de intereses de deuda al interior de las finanzas del GNC. Por efectos de la indexación de la inflación y de la tasa de cambio, el pago por intereses de deuda subió al 4,4% del PIB en 2022; mientras que para 2023, con menor presión de estas dos variables, bajó a 4,1% del PIB, lo que representó una reducción de 0,3 puntos básicos.

Del mismo modo, este indicador mostró una reducción de la brecha entre los ingresos y el gasto primario (funcionamiento e inversión) para el caso colombiano. Esto se debió, principalmente, al incremento de los ingresos tributarios, resultado de las últimas reformas que significaron un fortalecimiento estructural del recaudo. Este desarrollo fue positivo, ya que permitió financiar el gasto con un apoyo, cada vez mayor, de los ingresos corrientes.

### 3.3 Análisis de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC)

#### 3.3.1 Recuperación de los ingresos en 2023

Los cambios en el sistema tributario a través de las reformas de 2021 y 2022 buscando fortalecer el recaudo de impuestos (entre otros objetivos), junto con la dinámica de los ingresos de capital, se combinaron en 2023 para generar un crecimiento significativo del 24,1% en los ingresos<sup>26</sup> del GNC, al pasar de \$239,1 billones en 2022 a \$296,8 billones en 2023. En términos económicos, los recursos del GNC aumentaron del 16,3% del PIB en 2022 al 18,9% del PIB en 2023, alcanzando el nivel más alto de los últimos años.

Los ingresos corrientes del GNC en 2023 experimentaron un incremento del 22,5%, impulsados principalmente por los ingresos tributarios, los cuales registraron un crecimiento anual de 22,7%, mientras que los ingresos no tributarios decrecieron en 9,7%. El aumento en el recaudo tributario, que pasó de \$211,6 billones en 2022 a \$259,5 billones en 2023, se explicó por el fuerte avance en la recaudación de impuestos directos, al crecer a una tasa anual de 47%, en contraste con un crecimiento anual de 2,3% de los impuestos indirectos (Cuadro 3-1).

---

**26.** No se tienen en cuenta los recursos crediticios.

Cuadro 3-1

**Ingresos tributarios  
Gobierno Nacional Central  
Billones de pesos**

Concepto	2022	2023	Variación Anual porcentaje
<b>1.1.1. Ingresos tributarios</b>	<b>211,6</b>	<b>259,5</b>	<b>22,7</b>
<b>1.1.1.1. Impuestos directos</b>	<b>96,4</b>	<b>141,6</b>	<b>47,0</b>
1.1.1.1.1. Renta y complementarios	95,3	139,6	46,4
1.1.1.1.1.1. Cuotas Impuesto Renta	22,9	49,5	116,6
1.1.1.1.1.2. Retención Impuesto Renta	72,5	90,1	24,3
1.1.1.1.2. Impuesto al Patrimonio	0,1	1,2	1.836,5
1.1.1.1.4 Impuesto sobre la Renta para la Equidad - CREE	0,0	0,1	187,2
1.1.1.1.5 Impuesto a la riqueza	0,0	0,0	-3,8
1.1.1.1.7 Impuesto de normalización tributaria	0,2	0,0	-97,6
1.1.1.1.8 Impuesto simple	0,7	0,7	0,4
<b>1.1.1.2. Impuestos indirectos</b>	<b>115,2</b>	<b>117,9</b>	<b>2,3</b>
1.1.1.2.1. Aduanas y recargos	6,4	5,4	-16,4
1.1.1.2.2. Impuesto al valor agregado	91,0	91,7	0,8
1.1.1.2.2.1. IVA Interno	53,1	61,2	15,2
1.1.1.2.2.1.1 Declaraciones	42,6	49,7	16,5
1.1.1.2.2.1.2 Retención	10,4	11,5	10,0
1.1.1.2.2.2. IVA Externo	37,9	30,6	-19,3
1.1.1.2.3. Timbre nacional	0,1	0,2	60,3
1.1.1.2.4. Timbre nacional sobre salidas al exterior	0,4	0,5	17,9
1.1.1.2.5. Transacciones financieras	12,3	13,6	11,2
1.1.1.2.6. Impuesto Nacional al consumo	2,6	3,2	24,0
1.1.1.2.7. Impuesto Nacional a Gasolina y ACPM	1,7	2,2	31,6
1.1.1.2.8. Impuesto Nacional al Carbono	0,4	0,6	53,4
1.1.1.2.9. Resto Indirectos (Oro y platino y turismo)	0,3	0,4	31,1

*Fuente:* Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

El bajo crecimiento del recaudo de los impuestos indirectos (impuesto al valor agregado [IVA], principalmente) se debe a su vínculo contemporáneo con la actividad económica, que reflejó su desaceleración en el mismo año. Por otro lado, los impuestos directos, como el impuesto de renta y complementarios, muestran un rezago en su dinámica, reflejando el sólido crecimiento económico de 2022 y los efectos de las reformas tributarias mencionadas para 2023.

Es importante recordar que entre los cambios de la reforma tributaria de 2022 se mantuvo la tarifa general del 35% para el impuesto sobre la

renta aplicable a las personas jurídicas, así como la sobretasa del 3% para las instituciones financieras que tengan una renta gravable igual o superior a 120.000 UVT durante los años gravables de 2023 a 2027. Además, se establecieron sobretasas para el sector de hidrocarburos e hidroeléctricas.

Por ejemplo, para el caso de los usuarios de zonas francas se mantuvo la tarifa del 20% (15% para usuarios creados en Cúcuta de 2017 a 2019) siempre que tengan un plan de internacionalización aprobado y vigente, y que cumplan con el umbral mínimo de exportación que determine el Gobierno Nacional. En caso de no cumplir estas condiciones, se aplicará la tarifa general. Además, se realizaron cambios en el impuesto de renta a las personas naturales, que incluyeron modificaciones en las tarifas marginales, reducción de límites a las exenciones, y el establecimiento de los impuestos saludables y ambientales, entre otras medidas.

De esta manera, el recaudo anual en el impuesto de renta y complementarios aumentó 46,4%, destacándose como el principal tributo directo, al pasar de \$95,3 billones en 2022 a \$139,6 billones en 2023. Aunque con un peso menor dentro de los tributos directos, el impuesto al patrimonio experimentó un crecimiento excepcional, al aumentar de \$63 mil millones en 2022 a \$1,2 billones en 2023. Este incremento se debió gracias al resurgimiento de este impuesto para las personas naturales a partir de la reforma de 2022.

Por otra parte, los ingresos de capital del GNC, que se sustentan principalmente en los rendimientos financieros y en los excedentes financieros de las empresas, registraron un crecimiento anual de 39,7% para 2023, representando uno de los crecimientos más significativos de los últimos años. Con esta dinámica, los ingresos de capital pasaron de \$23,1 billones en 2022 a \$32,3 billones. Dentro de estos recursos, se destacaron los \$1,6 billones provenientes de las utilidades transferidas por el Banco de la República, así como los \$21,6 billones obtenidos por la participación en dividendos de Ecopetrol.

En el caso de los dividendos de Ecopetrol, el total de los recursos no ha tenido un efecto directo sobre las fuentes presupuestales, debido al cruce de cuentas realizado en relación con los recursos que el gobierno adeuda a Ecopetrol por concepto del FEPC. Para 2023, del total de dividendos transferidos por Ecopetrol, \$16,4 tuvieron efecto presupuestal y los \$5,2 restantes no lo tuvieron, ya que se llevó a cabo mediante un cruce de cuentas que el Gobierno denominó compensación vinculada con este Fondo (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

**Ingresos de capital  
Gobierno Nacional Central  
Billones de pesos**

Concepto	2022	2023	Variación Anual porcentaje
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>23,1</b>	<b>32,3</b>	<b>39,7</b>
Ingresos de capital flujo	16,3	27,1	66,2
Rendimientos financieros	3,1	6,2	100,8
Excedentes financieros (incluye ECP y Banrepública)	12,7	20,3	59,4
Otros ingresos de capital	0,5	0,6	22,8
Div. ECP Compensación FEPC	6,8	5,2	-24,0

*Fuente:* Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

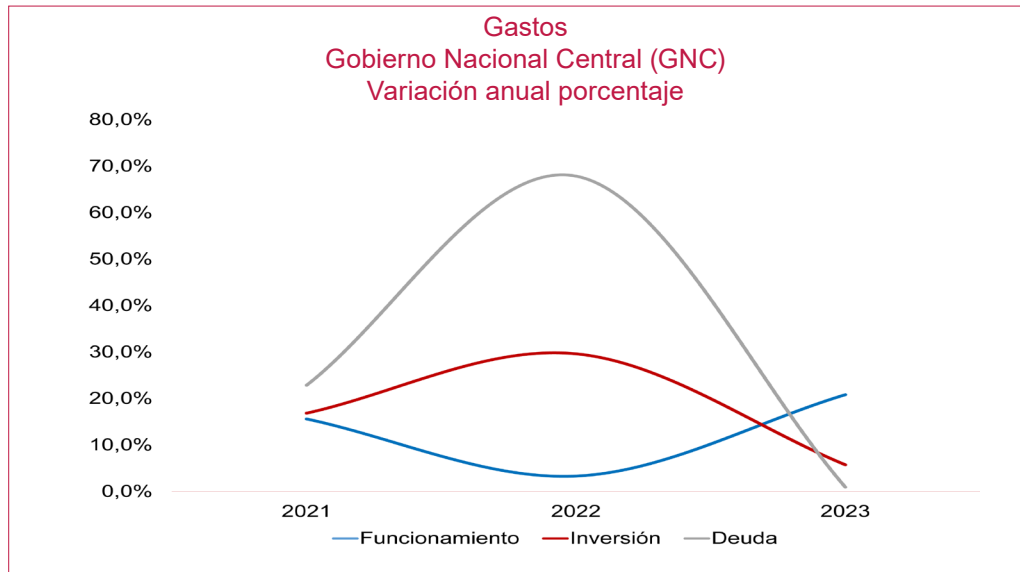
Finalmente, por otros ingresos el GNC obtuvo \$3,8 billones en 2023 (variación anual de 23,5%), que surgieron de los fondos especiales y de los recursos parafiscales.

### 3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC)

El gasto del GNC registró una tasa de crecimiento anual de 15,4%, al pasar de \$314,7 billones en 2022 a \$363,1 billones en 2023, lo cual hizo que aumentara su representación, en proporción de la economía, de 21,5% del PIB en 2022 a 23,1% del PIB en 2023.

En 2023, la mayor dinámica de los gastos estuvo asociada al notable crecimiento de los gastos de funcionamiento, mientras los gastos de inversión y deuda experimentaron crecimientos más moderados. Esto contrastó con lo ocurrido en 2022, cuando los gastos de deuda aumentaron el 68% y los de inversión el 30% anual (Gráfico 3-4).

Gráfico 3-4



*Fuente:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

El notable crecimiento del 20,8% anual en los gastos de funcionamiento se debió, principalmente, a dos factores: por un lado, los gastos de personal reflejaron los efectos de la mayor inflación en los pagos de salarios y pensionales; y, por el otro, las transferencias corrientes incluyeron o clasificaron los pagos de las cuentas por pagar asumidos por el gobierno con el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)<sup>27</sup>, además de los rubros tradicionalmente clasificados con destino al Sistema General de Participaciones (SGP), prestaciones sociales y transferencias a otras entidades públicas.

Los gastos de personal registraron un crecimiento anual de 15,8%, al pasar de \$35,1 billones a \$40,6 billones, mientras que las transferencias corrientes presentaron una variación de 13,7%. Dentro de estas últimas (\$215,7 billones), es importante destacar que el Gobierno destinó \$26,3 billones asociados a los pagos al FEPC, de los cuales se realizaron \$5,1 billones por la modalidad de compensación con Ecopetrol y el resto (\$21,2 billones) a través de registros presupuestales (Cuadro 3-3).

**27.** Es de aclarar que la CGR-DEM, además de los pagos que en SIIF se clasifican en transferencias corrientes por concepto FEPC, los que aparecen en deuda como cuentas por pagar dirigidos al FEPC, se reclasifican a transferencias corrientes con el objetivo de unificar todos los pagos FEPC en una categoría. Esto sólo para efecto de cálculo de balance fiscal.



Cuadro 3-3

**Gastos**  
**Gobierno Nacional Central**  
**Billones de pesos**

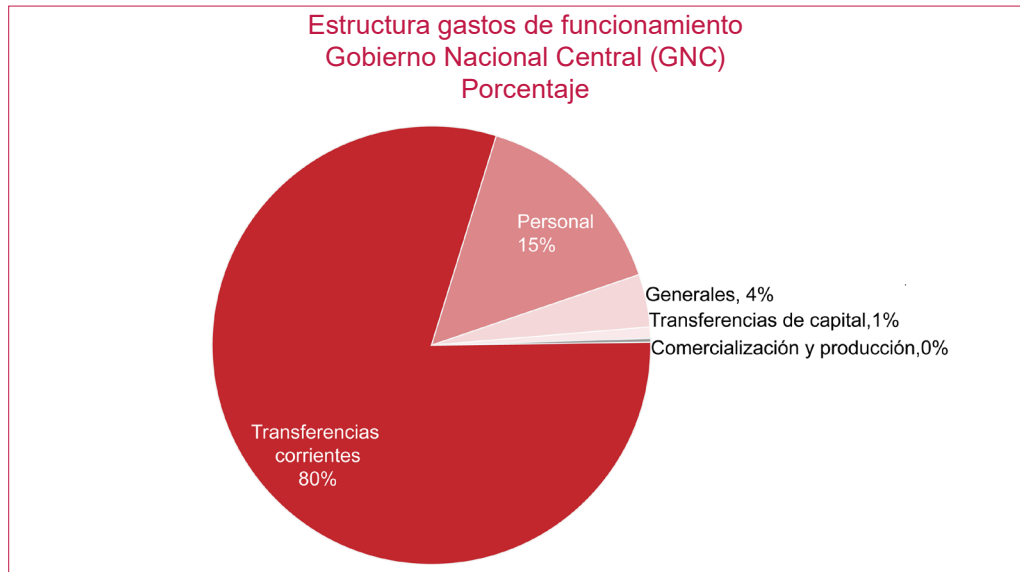
Concepto	2022	2023	Variación Anual porcentaje
<b>2. Total Gastos GNC</b>	<b>314,7</b>	<b>363,1</b>	<b>15,4</b>
<b>2.1. Funcionamiento</b>	<b>221,8</b>	<b>268,0</b>	<b>20,8</b>
2.1.1. Gastos de personal	35,1	40,6	15,8
2.1.2. Gastos generales	9,6	10,4	8,0
2.1.3. Transferencias corrientes	176,9	215,7	22,0
Pagos FEPC	18,3	26,3	44,3
2.1.4. Transferencias de capital	0,3	1,3	371,9
2.1.5. Gastos com., y producción	0,0	0,0	-7,1
<b>2.2. Inversión</b>	<b>28,6</b>	<b>30,2</b>	<b>5,7</b>
<b>2.3. Deuda</b>	<b>64,2</b>	<b>64,8</b>	<b>0,9</b>

*Fuente:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR)- Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Con los pagos de cuentas FEPC realizados en 2023, sumados a los \$18,3 billones de 2022, el Gobierno destinó un total de \$44,6 billones en solo dos años para cubrir las deudas de este Fondo. Una vez más, como se ha mencionado en otros informes, esto refleja el alto costo que representan los subsidios asumidos en los precios de los combustibles (gasolina y ACPM) dentro de las finanzas públicas.

Con las dinámicas mencionadas, los gastos de funcionamiento del GNC para 2023 exhibieron una estructura en la que el 80% de los recursos correspondieron a transferencias corrientes, el 15 % en los gastos de personal y el 5% restante se distribuyó entre gastos generales, transferencias de capital y gastos de comercialización y producción (Gráfico 3-5).

Gráfico 3-5



*Fuente:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Cálculos: Contraloría General de la República (CGR)- Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

### 3.4.1 Aumentó la inversión en 2023

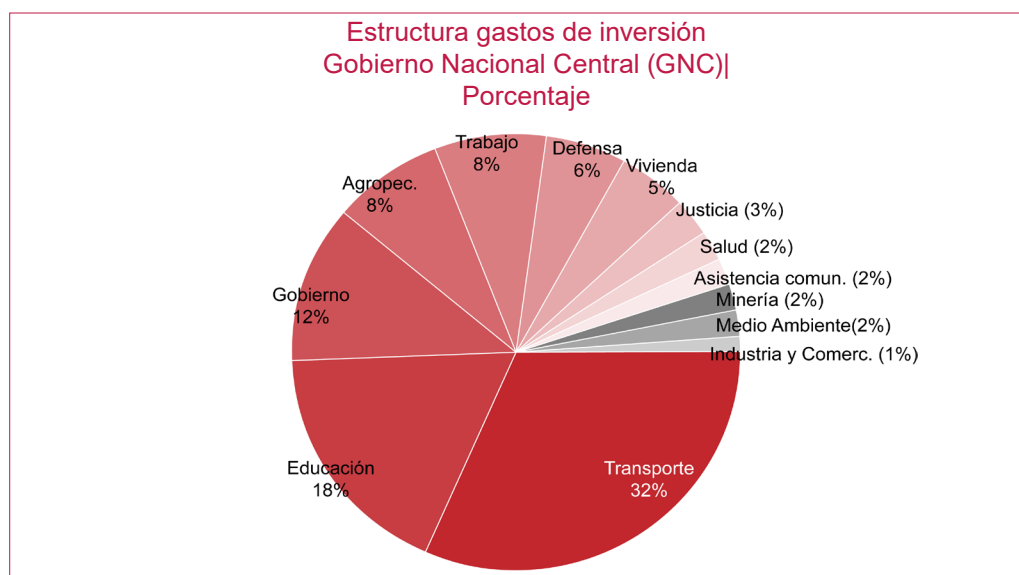
En informes previos, la Contraloría General de la República (CGR) ha enfatizado que, para calcular el balance fiscal utiliza la información presupuestal de gastos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este ejercicio, para aproximarse más al concepto de inversión económica, la CGR reclasifica algunos rubros que presupuestalmente se consideran inversión, como gastos de funcionamiento dentro de las transferencias corrientes. Esto se fundamenta en que estos rubros de gasto no se alinean precisamente a la formación bruta de capital fijo o que tienen más la característica de subsidios o transferencias sociales.

En 2023, dentro de estas reclasificaciones por \$27,5 billones se destacaron los recursos destinados a diversas áreas como transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas para población vulnerable (\$5,9 billones), apoyo al desarrollo integral de la primera infancia (\$5,6 billones), pagos por menores tarifas al sector eléctrico y gas (\$5,5 billones), financiamiento del Plan de Alimentación Escolar (PAE) (\$1,6 billones), subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad (\$1,6 billones), recursos vinculados con las víctimas

del conflicto armado (\$1,5 billones) y subsidio familiar de vivienda (\$1,7 billones), entre otros.

Con estas reclasificaciones, la inversión para el balance fiscal registró un crecimiento anual de 5,7%, al aumentar de \$28,6 billones en 2022 a \$30,2 billones en 2023. Estructuralmente, la inversión en 2023 se distribuyó sectorialmente de la siguiente manera: 32% para transporte, 18% para educación, 12% para gobierno, 8% para agropecuario, 7,5% para trabajo y 6% para defensa. El 16% restante se distribuyó en los demás sectores (Gráfico 3-6).

Gráfico 3-6



*Fuente:* Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF. Cálculos Contraloría General de la República (CGR)- Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Entre estos sectores, los que experimentaron el mayor avance en recursos fueron el agropecuario con un crecimiento anual del 81% y el de vivienda con una variación de 76%. Por el contrario, los sectores que más disminuyeron en comparación con 2022, fueron asistencia comunitaria, con un decrecimiento del 65%, e industria y comercio, con una caída del 50%.

### 3.4.2 Baja dinámica en los gastos de deuda en 2023

Los gastos de deuda, que en el balance fiscal (por encima de la línea) corresponden principalmente a los pagos de intereses, experimentaron una reducción significativa en su dinámica en 2023. El crecimiento anual fue de solo 0,9%, en marcado contraste con la variación del 68% registrada en 2022.

La baja dinámica en el crecimiento de los gastos de deuda, que pasaron de \$64,2 billones en 2022 a \$64,8 billones en 2023, se produjo marginalmente, en parte, por la desaceleración de la inflación y su efecto en los intereses de los TES denominados en UVR. Del total de los pagos de deuda, el 79% se vinculó con la deuda interna y el 21% restante corresponde a los intereses de la deuda externa.

En los pagos de deuda interna se destacaron \$29,2 billones por intereses y comisiones, \$15,6 billones por la indexación de los TES, \$3,9 billones de aportes que se realizan las entidades estatales para el Fondo de contingencias y finalmente \$2,9 billones por la prima de colocación de la deuda interna.

### 3.4.3 El GNC financió el déficit, principalmente con crédito interno

El déficit fiscal total del Gobierno Nacional Central (CGN) en 2023, por \$66,3 billones (4,2% del PIB), se cubrió con la combinación de financiamiento interno, externo y movimiento de activos financieros.

Del financiamiento requerido para esta vigencia, \$33,9 billones (51%) se obtuvo del crédito interno neto, es decir del resultado de desembolsos (colocaciones de TES) por \$49,5 billones menos amortizaciones por \$12,6 billones. Por su parte, de recursos externos se obtuvo un financiamiento neto de \$15,3 billones (23%), resultado de desembolsos externos por \$27,9 billones menos amortizaciones por \$12,6 billones.

El financiamiento restante, que correspondió a \$17 billones (26%) se obtuvo del movimiento neto de cuentas y activos financieros del GNC.

Los detalles del financiamiento del GNC, en lo que tiene que ver con el *stock* y flujo de la deuda durante el 2023, lo presenta la Contraloría General de la República en su informe sobre la Situación de la Deuda Pública de 2023.

### 3.5 Algunas conclusiones

El Gobierno Nacional Central (GNC) presentó en 2023 un déficit fiscal acumulado del 4,2% del PIB, equivalente a \$66,3 billones, con una disminución de 100 puntos básicos frente al déficit registrado en 2022. Este resultado se ajustó a las previsiones del Gobierno establecidas en el plan financiero para 2023.

El balance primario también mostró un progreso al disminuir su déficit de 0,8% del PIB en 2022 a 0,1% del PIB en 2023, lo cual reflejó un fortalecimiento de los ingresos, a pesar de que los gastos, excluyendo los pagos de intereses, aumentaron en 2,1% del PIB entre 2022 y 2023.

Los gastos continuaron creciendo, aunque a un ritmo menor que los ingresos. En 2023 se destacó el esfuerzo del Gobierno al pagar cuentas pendientes del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) con recursos del Presupuesto General de la Nación, así como los destinados a cubrir la deuda y otros gastos de funcionamiento e inversión.

Los cambios en el sistema tributario introducidos por las reformas de 2021 y 2022, junto con la dinámica de los ingresos de capital, se combinaron en 2023 para generar un aumento significativo en los ingresos del GNC. En términos económicos, esto implicó que los recursos del GNC aumentaran del 16,3% del PIB en 2022 al 18,9% del PIB en 2023, alcanzando así su nivel más alto de los últimos años.

La mayor dinámica de los gastos en 2023 estuvo asociada al notable crecimiento de los gastos de funcionamiento, mientras que los gastos de inversión y deuda experimentaron crecimientos más moderados. El aumento significativo en los gastos de funcionamiento se debió, principalmente, a los efectos de la mayor inflación en los pagos de salarios y pensiones, así como a las transferencias corrientes que incluyeron los pagos de las cuentas por pagar asumidos por el gobierno por el FEPC.

Los mayores recursos de inversión se dirigieron a los sectores de transporte, educación, gobierno, agropecuario, trabajo y defensa.

Los gastos de deuda en 2023 experimentaron una reducción significativa en su dinámica. El crecimiento anual fue de solo 0,9%, en marcado contraste con la variación del 68% registrada en 2022.

## **Situación de las** Finanzas del Estado **2023**

La baja dinámica en el crecimiento de los gastos de deuda se produjo, en parte, por la desaceleración de la inflación y su efecto en los intereses de los TES, denominados en UVR.

## Capítulo IV

# Situación de las finanzas de los Gobiernos Territoriales 2023

Este capítulo tiene como objetivo presentar los resultados del balance fiscal de los gobiernos territoriales, de acuerdo con los ámbitos establecidos por la Contraloría General de la República (CGR): departamentos, municipios capitales y municipios no capitales. En los anexos, nota metodológica y estadística, se encuentra la base de los cálculos realizados que soportan los exámenes respectivos.

### 4.1 Total gobiernos territoriales (departamentos, municipios capitales y no capitales)

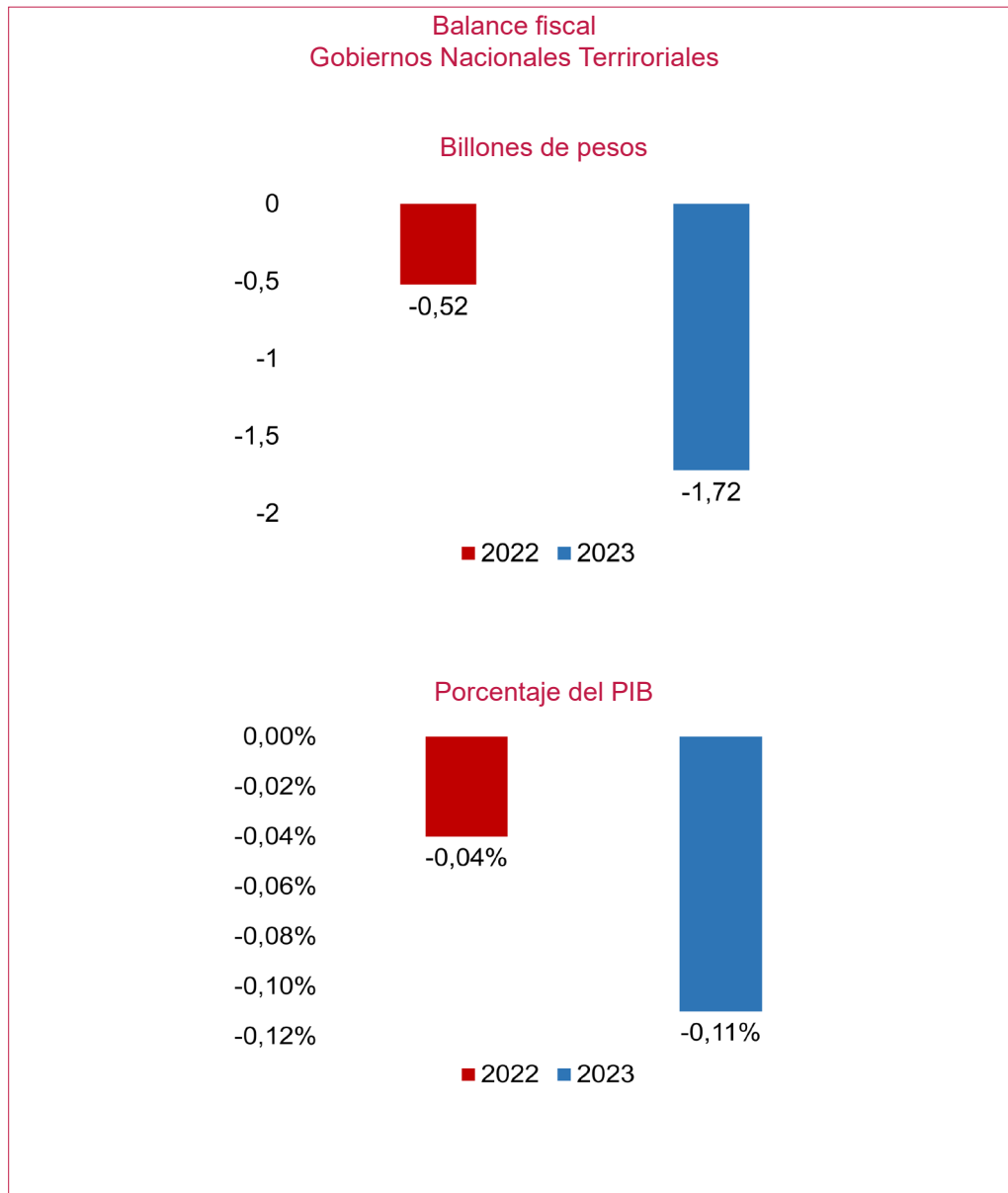
#### 4.1.1 Balance fiscal

Al finalizar 2023 se obtuvo un déficit de \$1,72 billones (0,11% del PIB) para el universo examinado de 966 gobiernos territoriales<sup>28</sup>. Este resultado evidenció un aumento en el déficit respecto al observado en 2022, que había sido de \$0,52 billones (0,04% del PIB) para el mismo conjunto de entidades (Gráfico 4-1).

---

**28.** 31 departamentos, 30 capitales y 905 municipios no capitales

Gráfico 4-1



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

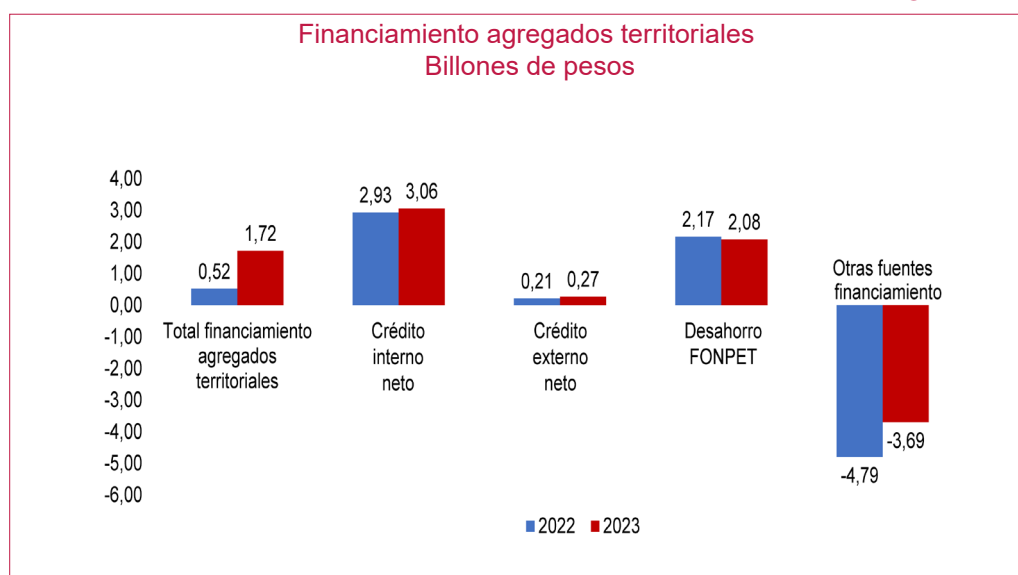


Las finanzas territoriales durante el periodo en estudio (2022-2023) presentaron incrementos importantes, tanto en los ingresos como en los gastos, aunque el resultado deficitario obtenido en 2023 aumentó con relación a 2022. Se destacó el hecho de que 2023 fue el último año del mandato de los gobernantes y se presentaron procesos electorales en los territorios, situación que pudo influir de distintas maneras en las ejecuciones presupuestales.

El resultado obtenido se calculó sobre la base de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), ya que como se explica en la nota metodológica y estadística adjunta en los anexos, no se consideró la información para el Sistema General de Regalías (SGR) capturada en el ámbito correspondiente.

En 2023, el déficit de los gobiernos territoriales se financió con recursos del crédito interno neto (\$3,06 billones) y externo neto (\$0,27 billones), desahorros o retiros autorizados por la legislación vigente del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) por \$2,08 billones y otras fuentes de financiamiento por \$3,69 billones (Gráfico 4-2).

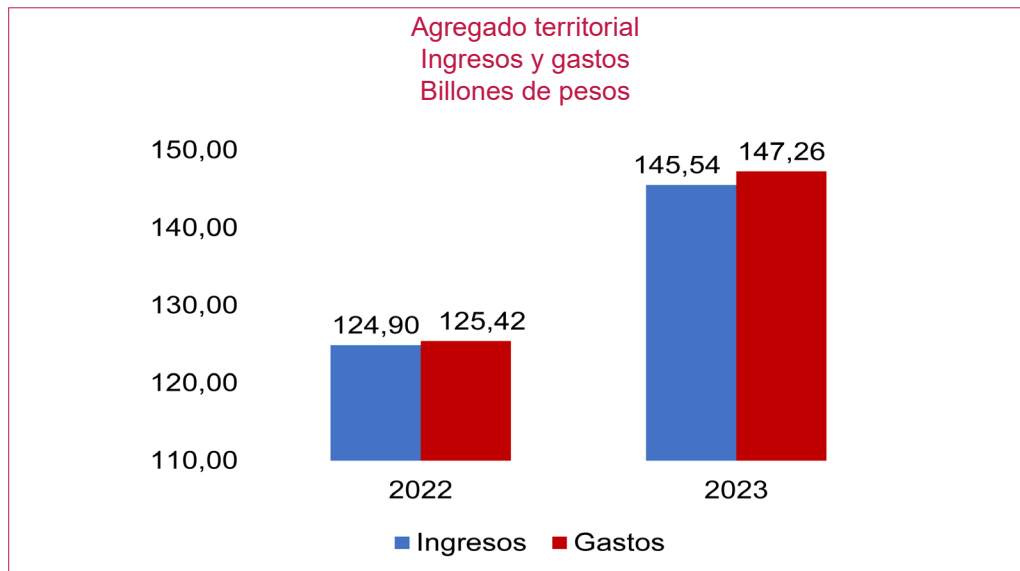
Gráfico 4-2



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En el último año de las administraciones territoriales, los ingresos se incrementaron en 16,53% con relación a 2022, mientras que los gastos lo hicieron en 17,41%, con una diferencia de 0,88 puntos porcentuales favorable a estos últimos. En proporción del PIB, los datos de los agregados territoriales mostraron un crecimiento de los gastos, al pasar de 8,53% en 2022 a 9,36% en 2023 y de los ingresos, al pasar de 8,50% en 2022 a 9,25% en 2023, donde realmente se observó un aumento en los dos ítems analizados, con mayor peso en los gastos (Gráfico 4-3).

Gráfico 4-3



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

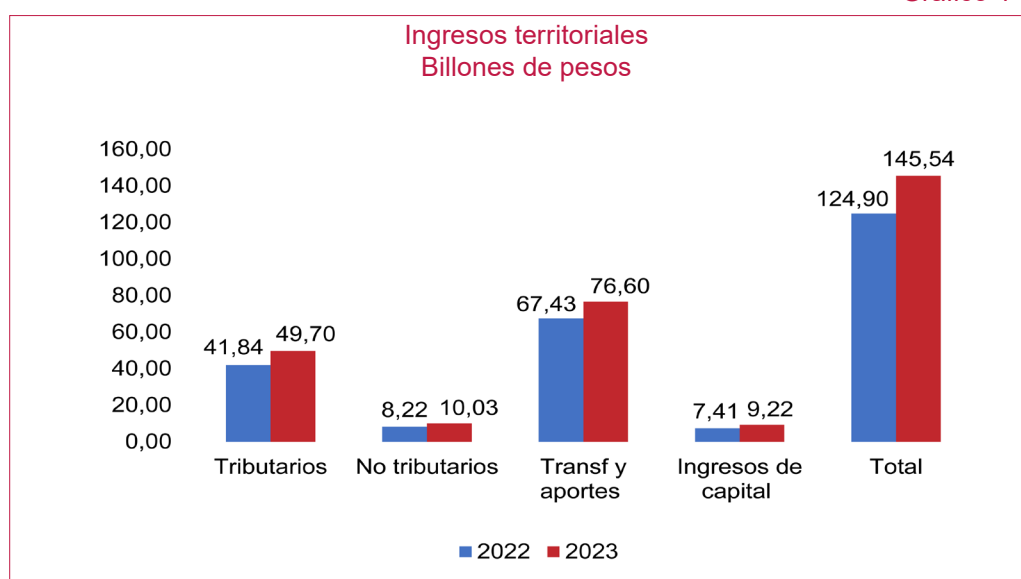
En el agregado territorial, se debe considerar la importancia relativa de la ciudad de Bogotá, que influyó tanto en los ingresos como en los gastos, y que se analiza con mayor detenimiento en el apartado de los municipios capitales.

#### 4.1.2 Comportamiento de los ingresos en el agregado territorial

Los ingresos territoriales se incrementaron durante el periodo analizado, como proporción del PIB, contribuyendo positivamente en el agregado nacional para la medición de este rubro.

El alza observada presentó su principal componente en las transferencias y aportes que ascendieron en 2022 de 4,59% a 4,87% en términos de PIB, y que en 2023 representaron el 52,63% del total de ingresos obtenidos. Igualmente, los ingresos tributarios se incrementaron en 0,31 puntos básicos del PIB y los no tributarios en 0,08 puntos básicos. Por otra parte, los recursos de capital también obtuvieron un crecimiento del 0,09% del PIB para el periodo revisado (Gráfico 4-4).

Gráfico 4-4



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Los ingresos totales de este agregado territorial se incrementaron en \$20,64 billones, donde transferencias y aportes lo hicieron en \$9,17 billones, los tributarios en \$7,86 billones, los no tributarios en \$1,81 billones y los de capital en \$1,81 billones.

Al cierre de 2023 y analizando los porcentajes de participación de los diferentes rubros que componen los ingresos totales, las transferencias y aportes participaron con el 52,63%, con una disminución frente a 2022, que había sido de 53,99%. Por otra parte, se encontró que las demás participaciones se incrementan e ingresos tributarios participa con 34,15%, no tributarios con 6,89% y recursos de capital con 6,34%.

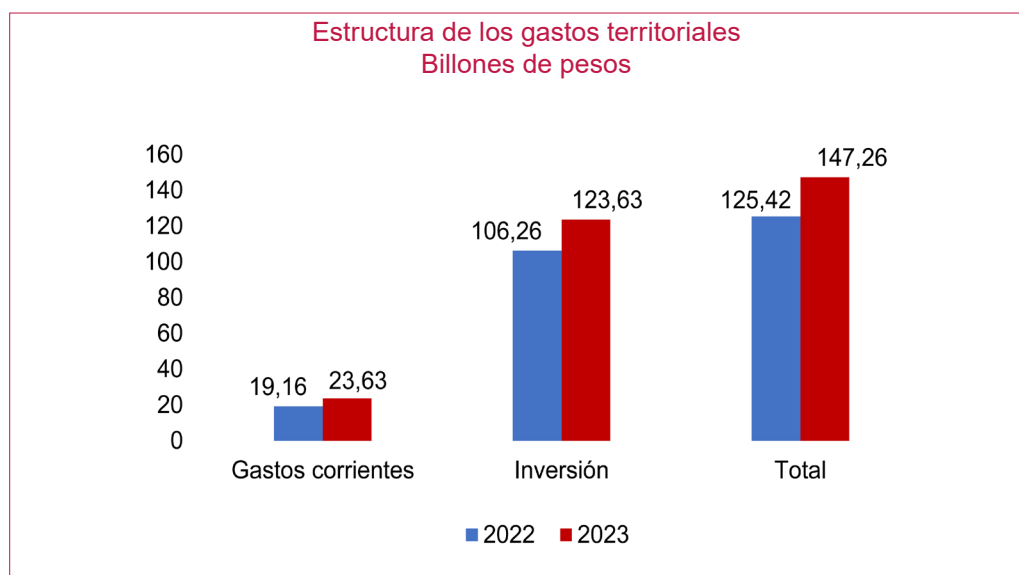


### 4.1.3 Comportamiento de los gastos agregados territoriales

El gasto total agregado de los gobiernos territoriales creció \$21,84 billones (17,41%), al pasar de \$125,42 billones en 2022 a \$147,26 billones en 2023 (Gráfico 4-6). Ese aumento significó un crecimiento de 0,83 puntos básicos del PIB, al pasar de 8,53% del PIB en 2022 a 9,36% del PIB en 2023.

Para 2023, la estructura del gasto fue del 16,05% para corrientes y del 83,95% para inversión, mientras que para 2022 esta fue de 15,28% para corrientes y 84,72% para inversión, indicando muy poca modificación en estas proporciones (Gráfico 4-6).

Gráfico 4-6



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

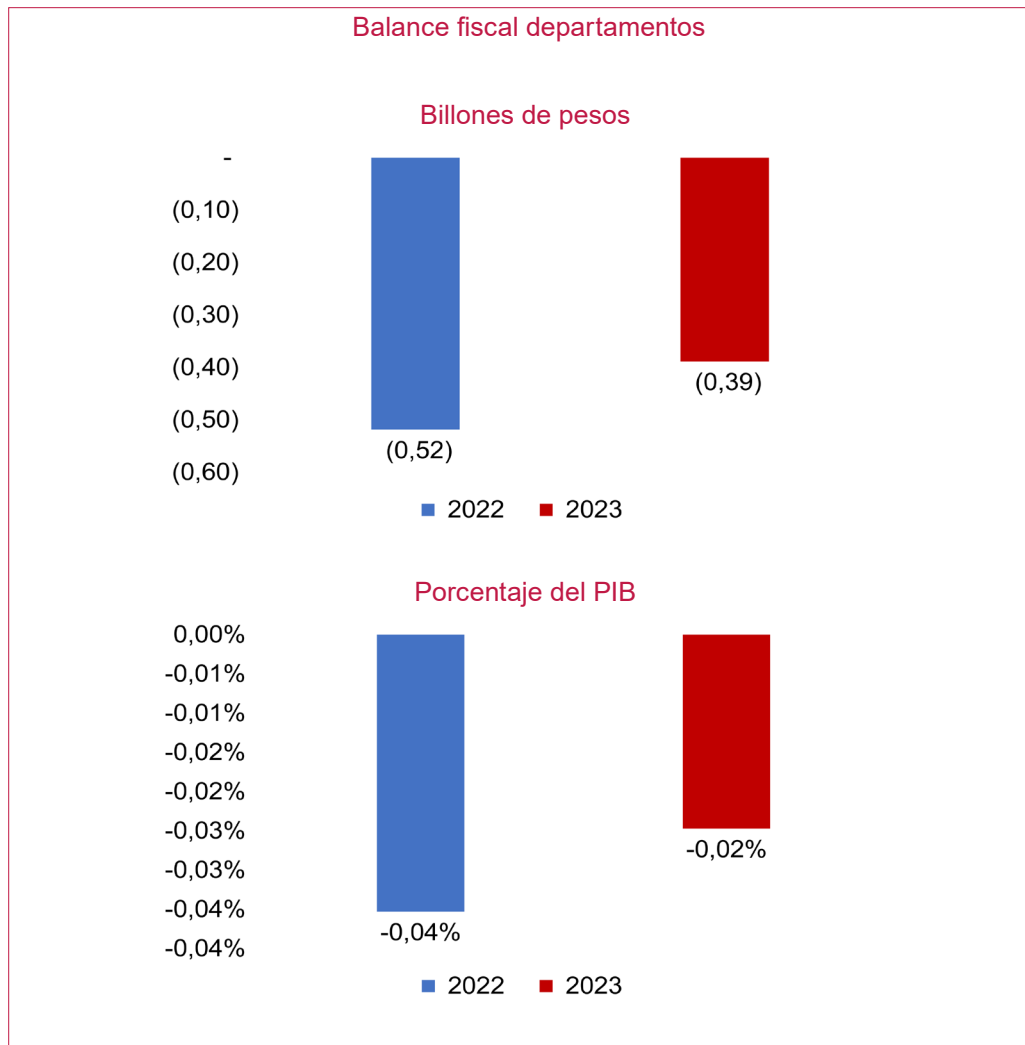
En gastos de funcionamiento se destacó que los intereses de la deuda se incrementaron \$0,49 billones, al pasar de \$0,69 billones en 2022 a \$1,17 billones en 2023, considerando factores como los aumentos de las tasas de interés y los mayores niveles de endeudamiento de estos entes durante el periodo en estudio.

## 4.2 Comportamiento fiscal de los departamentos 2023

### 4.2.1 Resultado del Balance fiscal 2023

El resultado fiscal de los departamentos de Colombia, analizado con información de la plataforma de Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO), evidenció una baja en el déficit en 2023, al pasar de \$0,52 billones en 2022 a \$0,39 billones en 2023 y que en términos del PIB igualmente se redujo de 0,04% en 2022 a 0,02% en 2023 (Gráfico 4-7).

Gráfico 4-7



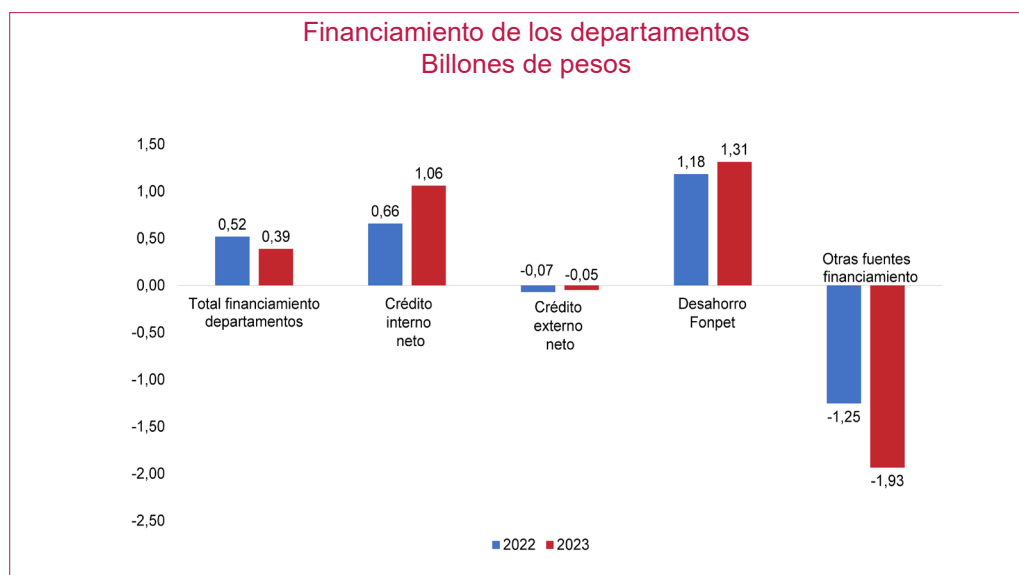
*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Los ingresos departamentales aumentaron \$4,19 billones durante el periodo 2022 - 2023, que significó un incremento de 12,89%, mientras que los gastos aumentaron en \$4,06 billones, con un alza de 12,30%, que explicó la reducción en dos puntos básicos de PIB en el déficit analizado.

En el examen realizado al rubro de ingresos totales en los departamentos, se encontraron incrementos en relación con el PIB, al pasar de 8,50% en 2022 a 9,25% en 2023, con una subida de 0,75 puntos básicos, que indicó una mejoría en esta materia.

En cuanto al financiamiento del déficit en los departamentos, durante el periodo analizado se realizó principalmente con desahorro en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), el cual se incrementó de \$1,18 billones en 2022 a \$1,31 billones en 2023, seguido de crédito interno neto o mayor endeudamiento, que pasó de \$0,66 billones en 2022 a \$1,06 billones en 2023. Por otra parte, el crédito externo neto disminuyó en \$0,02 billones, mientras que otras fuentes de financiamiento fueron usadas en mayor medida de 2022 a 2023 (Gráfico 4-8).

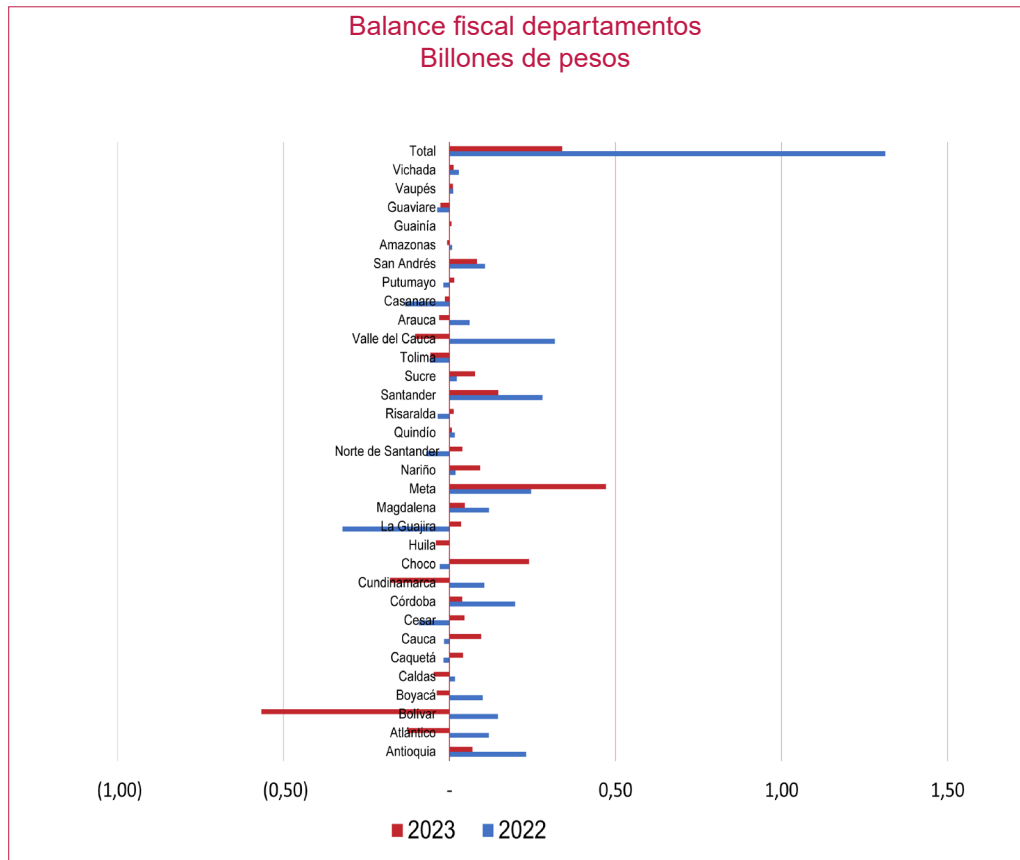
Gráfico 4-8



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Para 2023, los mayores montos en el déficit se obtuvieron en: Atlántico (\$0,19 billones), Cesar (\$0,18 billones), Huila y Tolima (\$0,12 billones, ambos), San Andres (\$0,11 billones) y Risaralda (\$0,10 billones), principalmente. Los resultados importantes en superavitarios estuvieron en: Cundinamarca (\$0,57 billones), Antioquia y Magdalena (\$0,12 billones) y Guajira (\$0,08 billones), especialmente (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Los resultados individuales para 2022, referidos al déficit, se causaron en: Cundinamarca (\$0,44 billones), Santander (\$0,29 billones), Tolima (\$0,11 billones), Caldas (\$0,10 billones) y San Andres (\$0,07 billones), principalmente. Igualmente, para dicho año los mayores superávits estuvieron en: Risaralda (\$0,25 billones), Norte de Santander (\$0,17 billones), Cauca y Cesar (\$0,09 billones, ambos), y Nariño (\$0,08 billones), principalmente (Gráfico 4-9).

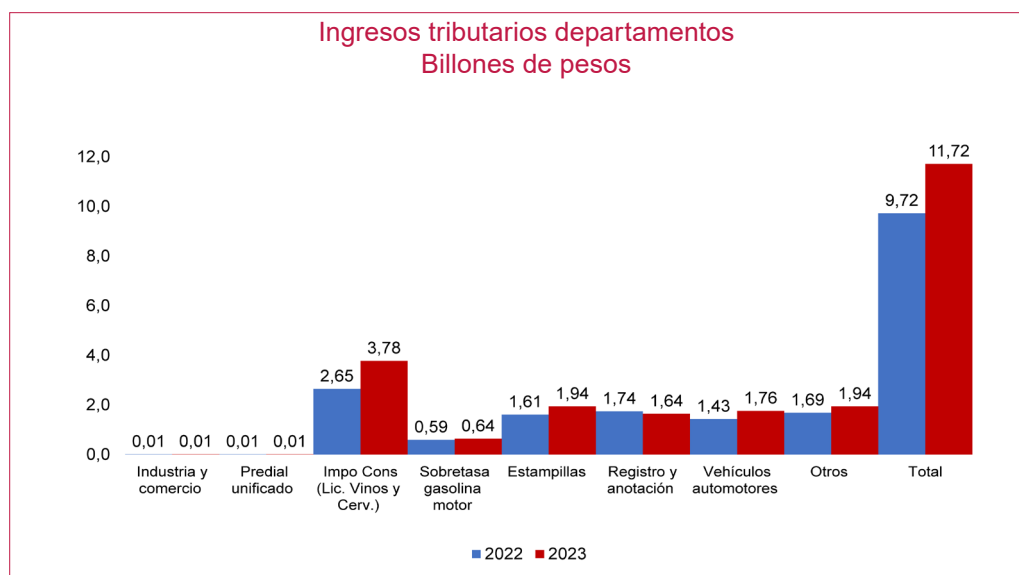


Es particularmente destacable el caso de Cundinamarca, que de un déficit de \$0,44 billones en 2022 pasó a un superávit de \$0,57 billones en 2023; La Guajira, que pasó de un déficit a un superávit, al igual que el caso de Vaupés; mientras tanto, de superávit a déficit se presentó en el caso de Risaralda y Amazonas, entre otros. Así mismo, se encontraron departamentos que incrementaron su superávit como en el caso de Antioquia y los que ampliaron su déficit en los dos años analizados como Atlántico y Huila, principalmente (Gráfico 4-9).

#### 4.2.2 Comportamiento de los ingresos departamentales 2023

Durante el periodo 2022 – 2023, los ingresos departamentales se incrementaron 12 puntos básicos del PIB, al pasar de 2,21% en 2022 a 2,33% en 2023, sin presentar disminuciones en los rubros analizados, tal como se expone en el Grafico 4-10.

Gráfico 4-10



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Al analizar los ingresos tributarios departamentales, se destacó en su estructura total el incremento de 29,93% en 2022 a 31,95% en 2023, donde los rubros examinados presentaron alzas en su monto

definitivo, con la excepción de registro y anotación, tanto en billones como en términos PIB, lo cual se visualiza en el Gráfico 4-10.

En general, se puede concluir que los tributos departamentales crecieron entre 2022 y 2023, sin excepciones en sus grandes rubros analizados (Gráfico 4-10).

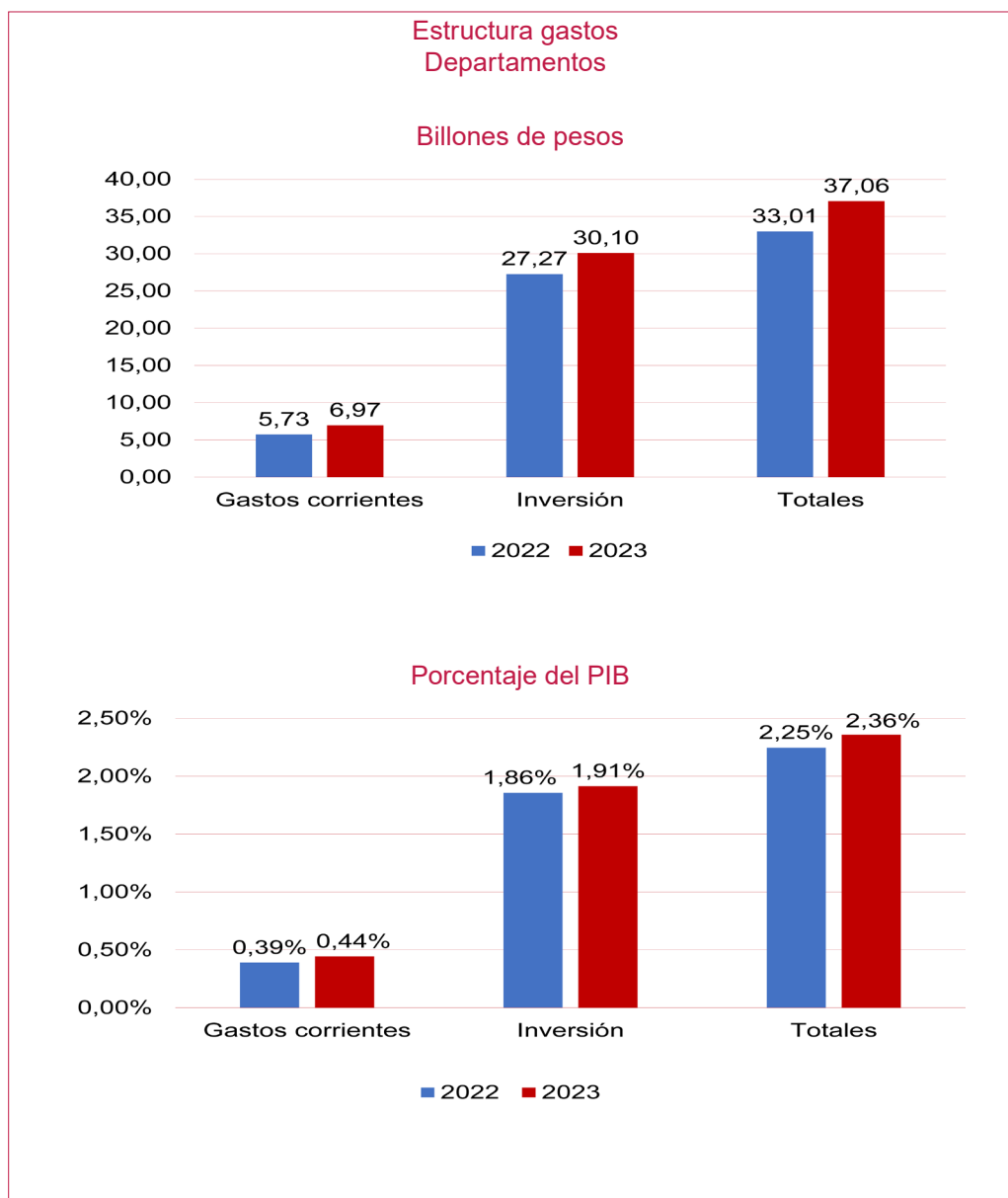
### 4.2.3 Análisis de los gastos departamentales 2023

Los gastos departamentales examinados registraron un crecimiento de \$33,01 billones en 2022 (2,25% del PIB) a \$37,06 billones (2,36% del PIB) en 2023, indicando un aumento de \$4,05 billones y 0,11 en puntos básicos del PIB (Gráfico 4-11).

En cuanto a la participación por grandes rubros examinados, para 2023 la participación de la inversión en el total de gastos fue de 81,21%, con un ligero descenso frente al año anterior, que había sido de 82,01%, mientras que los corrientes para 2023 representaron el 18,80% y para 2022 el 17,99%.

Revisando los resultados por departamento en cuanto a su balance fiscal, se observó que en la parte de gastos de funcionamiento, el rubro de intereses de la deuda se incrementó \$0,49 billones, al pasar de \$0,69 billones en 2022 a \$1,17 billones en 2023. En este punto se deben considerar factores como los aumentos de las tasas de interés y los mayores niveles de endeudamiento de estos entes en el periodo en estudio.

Gráfico 4-11



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

## 4.3 Municipios capitales

### 4.3.1 Balance fiscal de los municipios capitales

El superávit fiscal de los municipios capitales registró un incremento en \$0,59 billones, al pasar de \$0,44 billones en 2022 a \$1,03 billones en 2023, mientras que en términos del PIB se pasó de 0,03% en 2022 a 0,07% en 2023 (Grafico 4-12).

Para 2023 el superávit de Bogotá ascendió a \$1,33 billones, con un incremento de \$1,32 billones frente a 2022, presentando el mayor salto en valores y términos del PIB de todas las ciudades capitales. Entretanto, Medellín continuó con su ascenso hasta los \$0,56 billones, al igual que Cartagena al presentar un resultado superavitario, aunque en menor medida que en 2022 en \$0,30 billones. Le siguió Cúcuta con un resultado positivo de \$0,02 billones, al igual que Villavicencio y Valledupar que mantuvieron su saldo positivo en el balance.

Para 2022, algunas ciudades capitales presentaron superávits elevados como Cartagena (\$0,35 billones), Medellín (\$0,30 billones), Cúcuta (\$0,07 billones), Villavicencio (\$0,05 billones) y Valledupar (\$0,02 billones), mientras que el superávit de Bogotá fue de \$0,01 billones.

De las ciudades capitales que presentaron déficit para 2022, el mayor valor observado se dio en Barranquilla con \$0,31 billones, repitiendo en 2023, seguida de Santa Marta, Armenia, Montería y Bucaramanga, entre otras.

De acuerdo con lo expuesto, al cierre de 2022 el superávit observado en el conjunto de capitales correspondió a 0,03% del PIB; mientras que para 2023 se incrementó a 0,07% del PIB.

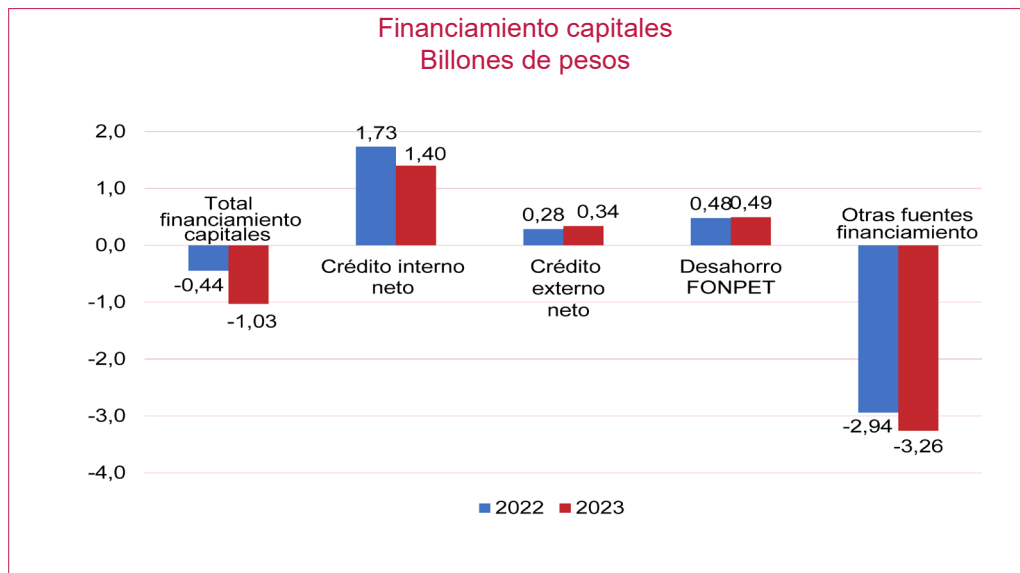
Gráfico 4-12



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En cuanto al financiamiento y dado que el resultado del balance fiscal fue superávit en 2022 y 2023, se encontró que se utilizaron los excedentes de recursos en la disminución de crédito interno neto en \$0,33 billones, al igual que se logró el aumento de las otras fuentes de financiamiento en \$0,32 billones, mientras que el desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) no tuvo mayor variación (Gráfico 4-13).

Gráfico 4-13



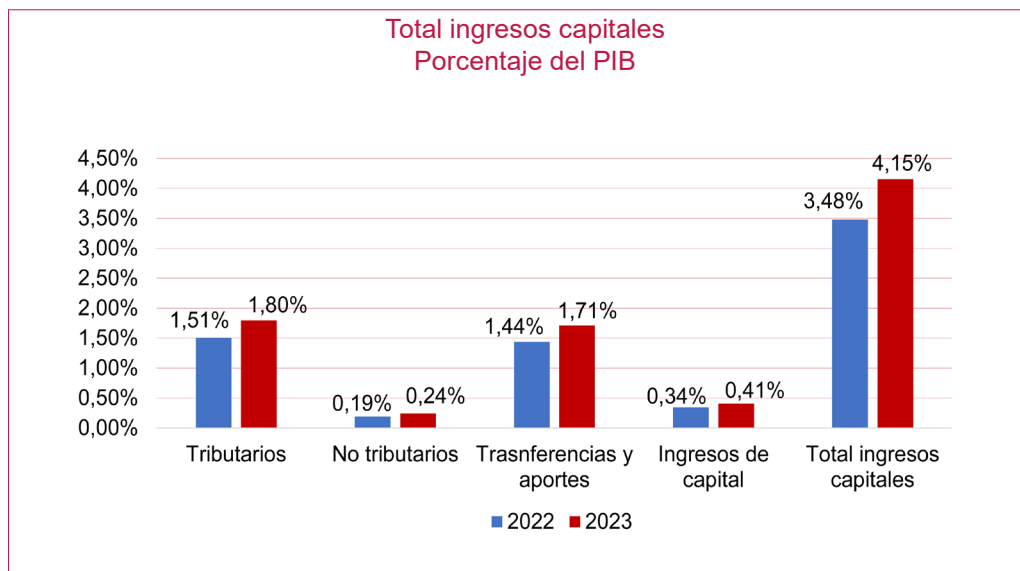
*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

### 4.3.2 Comportamiento de los ingresos municipios capitales 2023

Entre 2022 y 2023 los recursos de los municipios capitales crecieron \$9,93 billones (0,67 puntos básicos en términos del PIB), donde todos los rubros que los componen presentaron una tendencia positiva, como lo muestran los Gráficos 4-14 A y Gráfico 4-14 B.

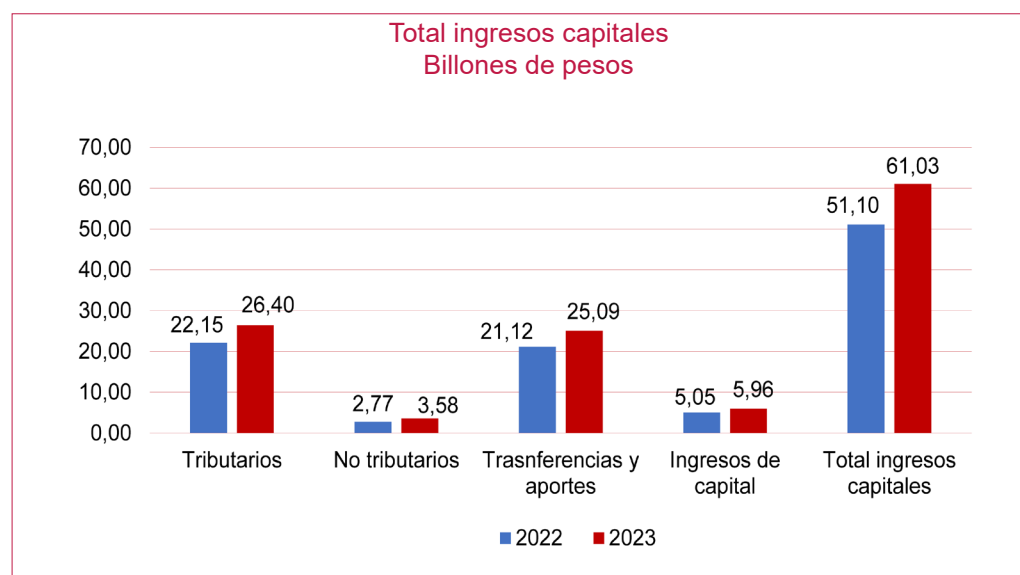
Los ingresos tributarios de los municipios capitales analizados se incrementaron 19,43% de 2022 a 2023, al pasar de \$51,10 billones a \$61,03 billones.

Gráfico 4-14 A



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

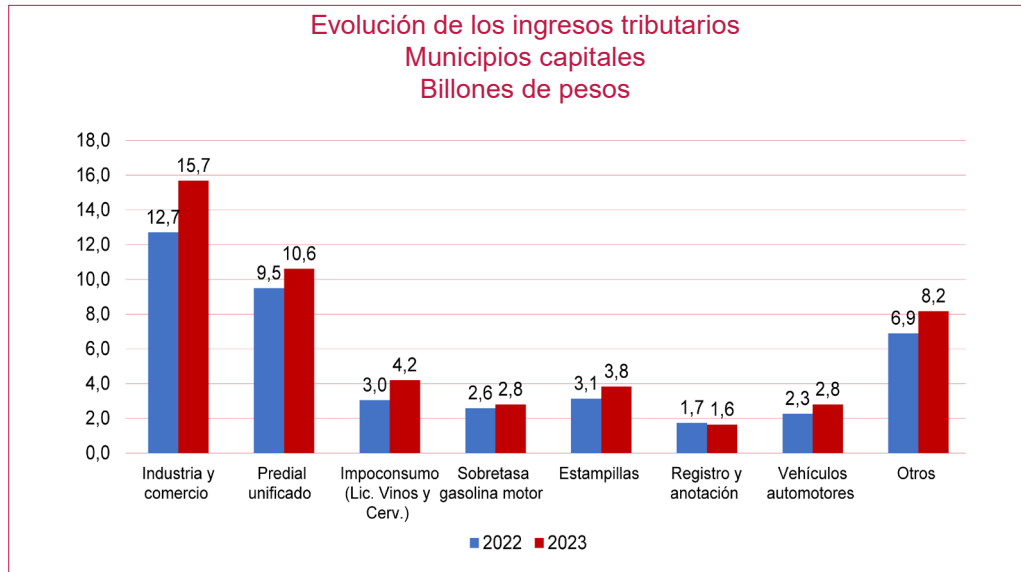
Gráfico 4-14 B



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En general, se puede concluir que los tributos de los municipios capitales crecieron entre 2022 y 2023, sin excepciones en sus grandes rubros analizados (Gráfico 4-15).

Gráfico 4-15



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En cuanto al comportamiento de los ingresos tributarios en los municipios capitales, se observó un incremento de 19,19% entre 2022 y 2023; los recaudos por concepto del impuesto de industria y comercio crecieron 24,47%, con el consecuente aumento como proporción del PIB. Este impuesto se paga en la siguiente vigencia a la que fueron causados (régimen común anual y últimos bimestres del régimen común bimestral), por lo que existe un rezago en el mismo (Gráfico 4-15).

El predial, por su parte, también contribuyó con un crecimiento de \$0,88 billones.

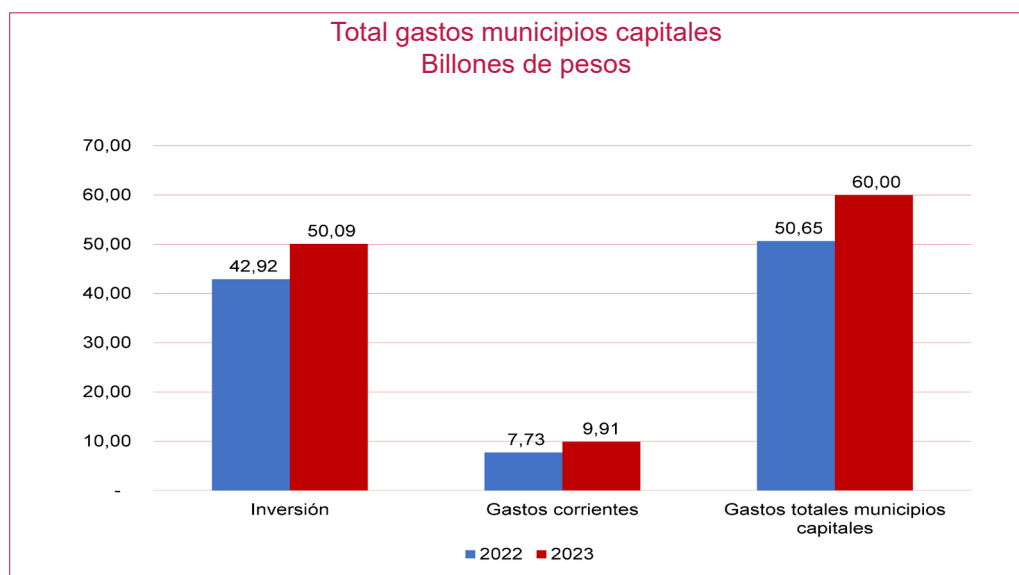
Otros impuestos, que hacen parte de la estructura de ingresos de estos municipios capitales, se destacaron por su crecimiento, entre ellos impoconsumo, gasolina, estampillas y otros.



### 4.3.3 Comportamiento de los gastos en los municipios capitales 2023

Los gastos de los municipios capitales aumentaron 18,46%, al pasar de \$50,65 billones en 2022 a \$60,00 billones en 2023, con lo cual se incrementó su participación en los porcentajes del PIB, que para 2023 fue de 3,19%, mientras que para 2022 había sido de 2,84%, lo que implicó una subida de 0,35 puntos básicos (Gráfico 4-16).

Gráfico 4-16



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

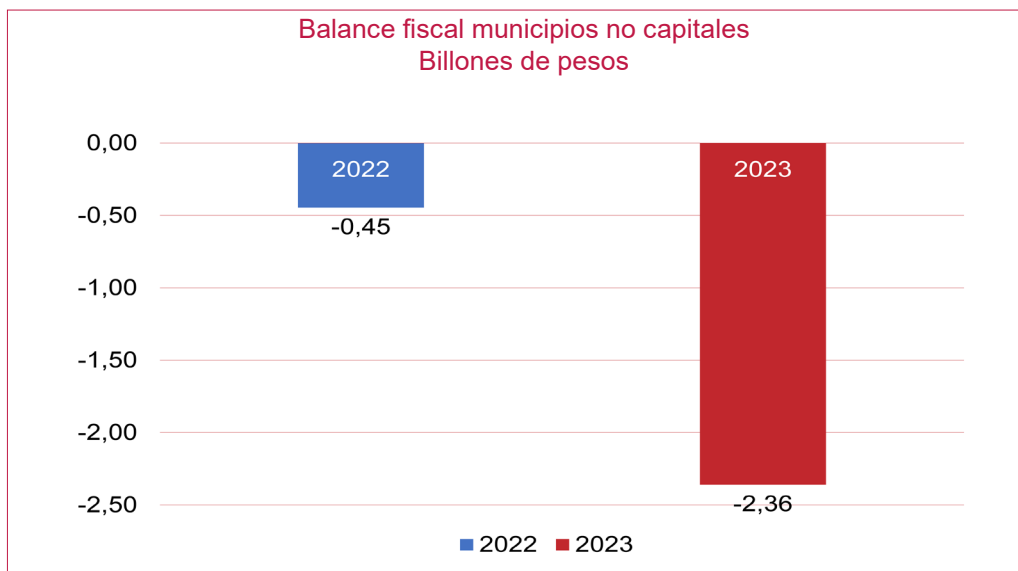
Para 2023, la inversión, que constituye el rubro de gasto más significativo para estos municipios, se incrementó 16,71%, mientras que los gastos corrientes o de funcionamiento lo hicieron en 28,20%. Por supuesto, se debe tener en cuenta que en el total de gastos la capital Bogotá tiene un peso importante en el rubro, ya que en 2022 presentó gastos por \$18,95 billones y en 2023 de \$21,39 billones.

## 4.4 Municipios no capitales

### 4.4.1 Balance fiscal municipios no capitales

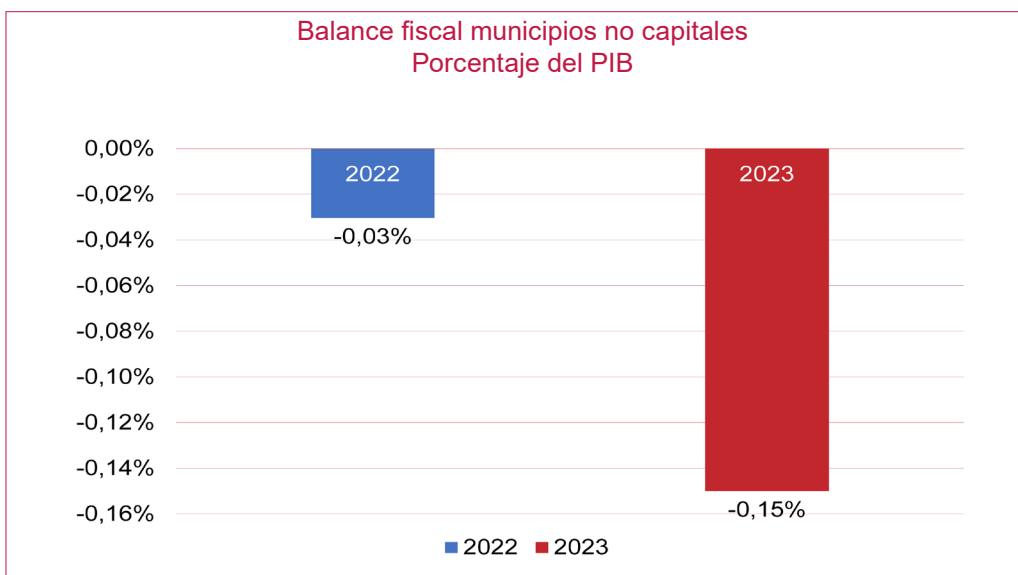
En el análisis de la Contraloría General de la República (CGR), con base en la información presupuestal de la plataforma CUIPO, se obtuvo un resultado fiscal de 2022 deficitario para los municipios no capitales en \$0,45 billones. Este saldo se incrementó \$2,36 billones en 2023 y en términos del PIB, pasó de 0,03% en 2022 a 0,15%, en 2023, sumando 0,12 puntos básicos (Gráfico 4-17).

Gráfico 4-17 A



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

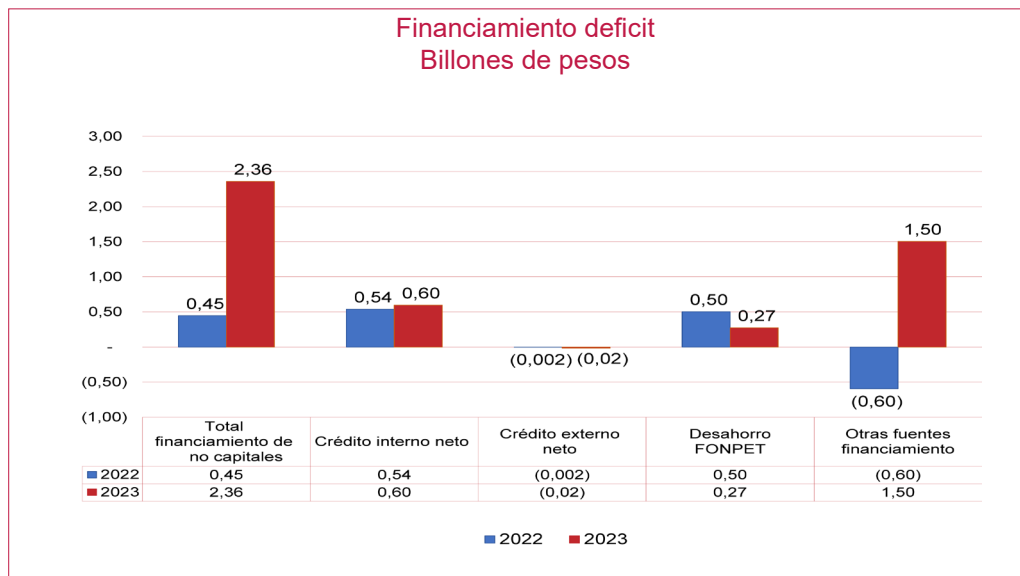
Gráfico 4-17 B



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En cuanto al financiamiento del déficit presentado, para 2023 se incrementó el endeudamiento interno por \$0,06 billones, conjugado con desahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) por \$0,23 billones, mientras que otras fuentes de financiamiento sumaron \$0,91 billones (Gráfico 4-18).

Gráfico 4-18



**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

En 2023, de las 905 entidades con información reportada por municipios no capitales, se encontró que 229 presentaron superávit y las restantes 676 se encuentran en déficit. El resultado superavitario de las ciudades fue de \$0,80 billones y el déficit de \$3,16 billones.

Los mayores superávits se encontraron en Buenaventura con \$0,04 billones, La Mesa, Acacias, Mahates, Girón, Bello, Chipaque y Yumbo con \$0,02 billones, mientras que Puerto Escondido y Curumaní registraron \$0,01 billones (Gráfico 4-19).

En cuanto al déficit de los municipios no capitales, los de mayor valor se encontraron en Soacha con \$0,21 billones, Envigado con \$0,16 billones, Itagüí con \$0,10 billones, Sabaneta y Mosquera con \$0,07

billones, Carepa y Barrancabermeja con \$0,05 billones; y Girardot, Montelíbano, Entreríos, Candelaria y Madrid con \$0,03 billones.

Para 2022, se encontraron 350 entidades en superávit y 555 en déficit, el acumulado del primero citado fue de \$1,41 billones y el segundo de \$1,86 billones. Los mayores superávits se produjeron en Soacha con \$0,08 billones, Uribia y Arjona con \$0,07 billones, Buenaventura con \$0,06 billones, Morales y Barrancabermeja con \$0,04 billones, Montelíbano, Itagüí y Piedecuesta con \$0,03 billones y Madrid, Mahates y Yumbo con \$0,02 billones.

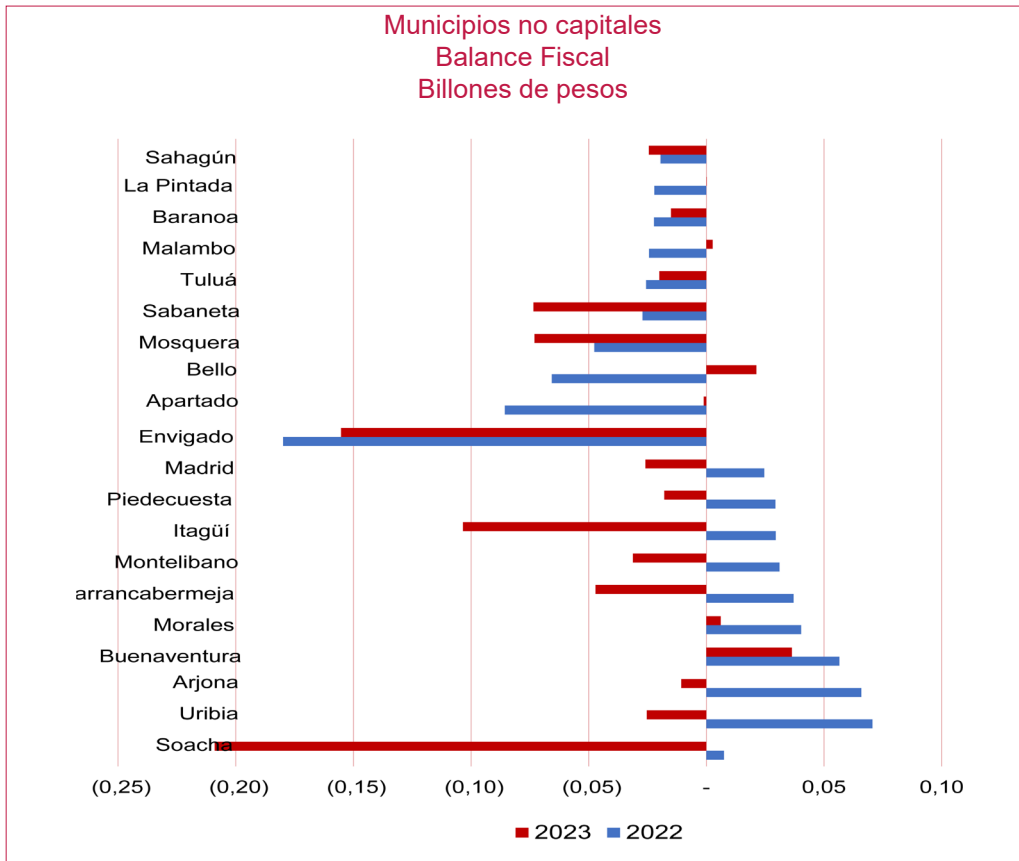
Los mayores déficits estuvieron en Envigado con \$0,18 billones, Apartadó con \$0,09 billones, Bello con \$0,07 billones, Mosquera con \$0,05 billones, Sabaneta y Tuluá con \$0,03 billones, Magangué, Tumaco, Sahagún La Pintada, Baranoa y Malambo con \$0,02 billones.

Durante el periodo 2022-2023, se encontró que Soacha, Uribia, Arjona, Barrancabermeja, Itagüí, Montelíbano y Madrid pasaron de superávit a déficit; mientras que en caso contrario se encontraron Bello, Malambo, La Pintada, Aguachica, Cartago, Palmira, entre otros.

Igualmente se tuvieron no capitales que acrecentaron el superávit como La Mesa, Zipaquirá, Girón, Guapi, Yacopí y Santa Rosa de Osos, especialmente; caso contrario, incrementaron el déficit municipios como Mosquera, Sabaneta, Sahagún, Soledad, Puerto Colombia y Segovia, entre otros.

La variación resultante en el balance fiscal de los municipios no capitales entre 2022 y 2023 fue producto de los mayores ingresos y gastos, tanto en billones como en términos PIB, lo que se analizará en los siguientes apartados.

Gráfico 4-19



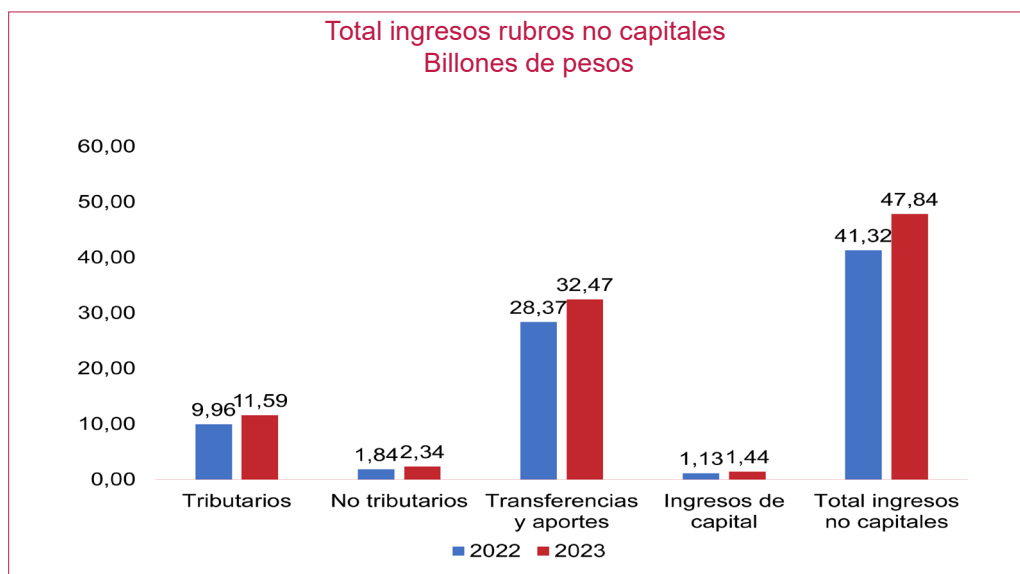
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

#### 4.4.2 Comportamiento de los Ingresos Municipios No Capitales 2023

Entre 2022 y 2023, la variación positiva en términos nominales de los ingresos de los municipios no capitales fue de \$6,52 billones y, como porcentaje del PIB, de 2,81% en 2022 a 3,25% en 2023, con un incremento de 0,44 puntos básicos.

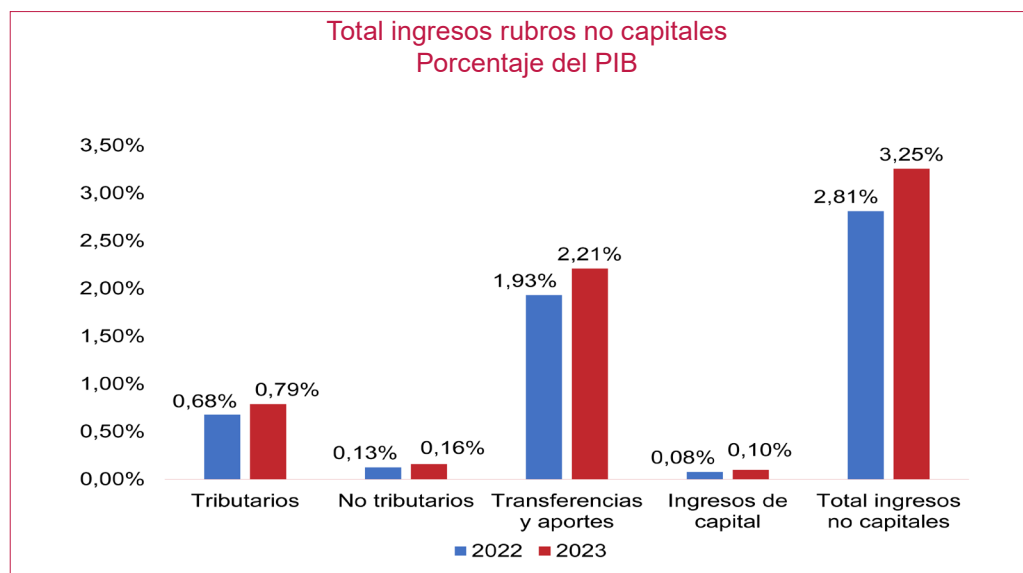
Un porcentaje importante de crecimiento en la participación de los ingresos en términos PIB correspondió a las transferencias y aportes, seguido de los ingresos tributarios, destacándose el incremento en los demás rubros que componen este ítem, aunque con menor contribución en el total (Gráficos 4-20A y 4-20B).

Gráfico 4-20 A



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Gráfico 4-20 B

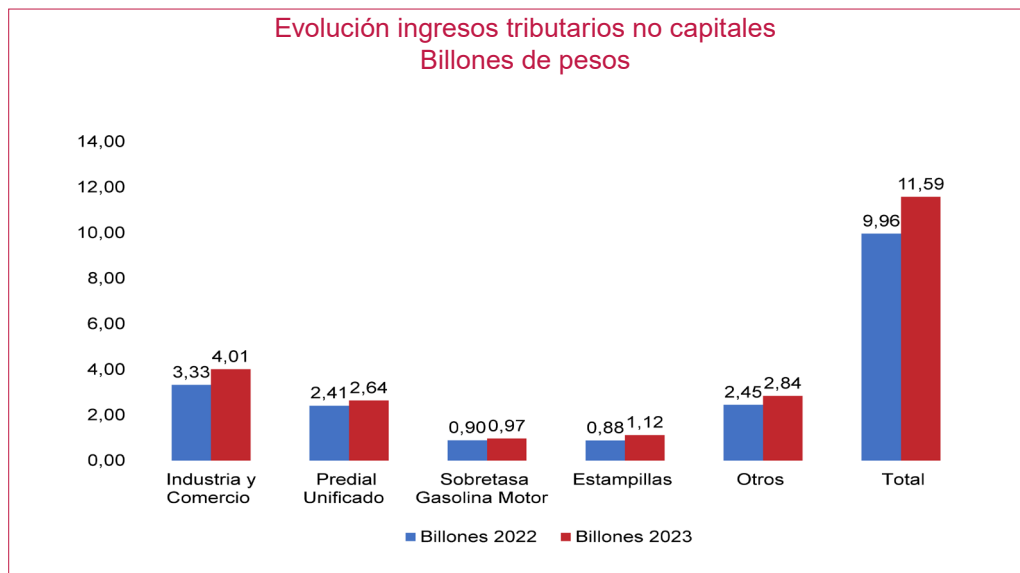


*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Los incrementos más importantes durante el periodo de análisis estuvieron determinados por las transferencias y aportes, no tributarios, tributarios e ingresos de capital, en su orden (Gráficos 4-20A y 4-20B).

Específicamente, en cuanto a los ingresos tributarios de los municipios no capitales, se obtuvo un aumento de 0,11 puntos básicos en porcentaje del PIB, donde se destacó el buen desempeño en el recaudo de impuestos como el de industria y comercio, con un crecimiento de 20,42%, estampillas con el 27,27% y otros impuestos con el 15,92%. El predial unificado creció 9,54% (\$0,23 billones) (Gráfico 4-21).

Gráfico 4-21



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

#### 4.4.3 Comportamiento de los gastos municipios no capitales 2023

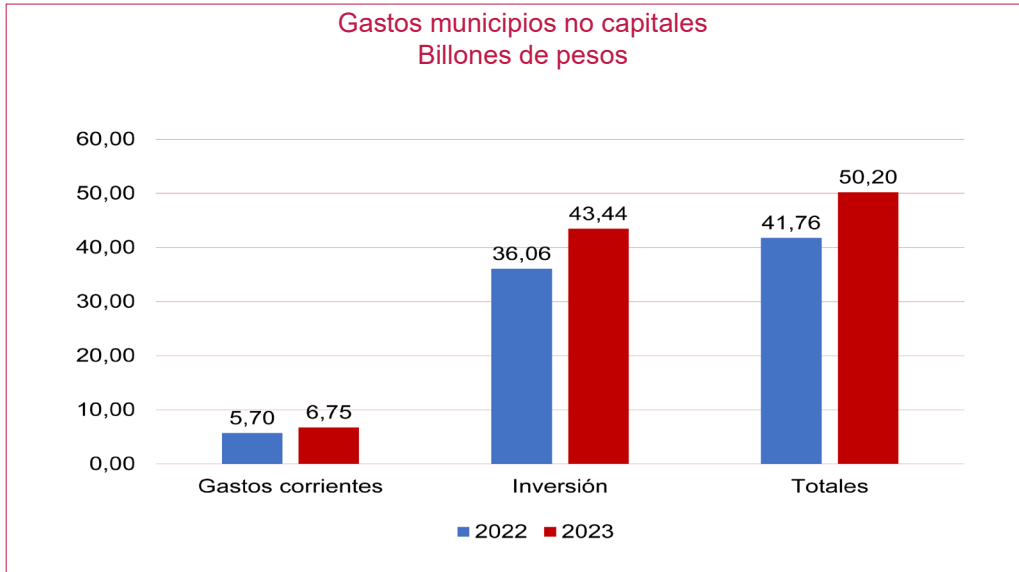
Al cierre de 2023, la información analizada por la Contraloría General de la República (CGR) mostró que los gastos totales crecieron en el último año de gobierno de los mandatarios de estos entes territoriales. En términos nominales, entre 2022 y 2023, se dio un crecimiento de \$8,44 billones y en porcentaje de PIB de 0,35 puntos porcentuales.



La inversión se fortaleció frente a los gastos corrientes, pues entre 2022 y 2023 aumentó en 20,47%, al pasar de \$36,06 billones en 2022 a \$43,44 billones en 2023, equivalentes al 2,45% del PIB en 2022 y a 2,76% del PIB en 2023; mientras que los gastos corrientes lo hicieron en 18,42%, al pasar de \$5,70 billones en 2022 a \$6,75 billones en 2023, que en términos del PIB corresponden a 0,39% y 0,43%, respectivamente (Gráfico 4-22).

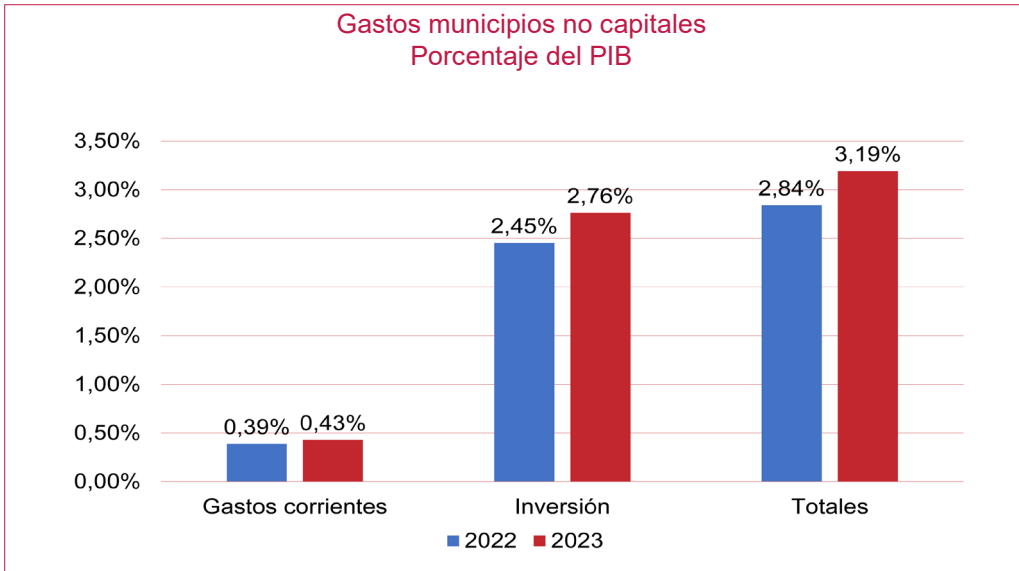
Durante el periodo 2022 - 2023, los gastos totales de los municipios no capitales presentaron incrementos, destacándose los gastos de funcionamiento que tuvieron un impulso importante, al igual que personal y gastos generales. Además, se debe considerar el incremento del 82,81% en los intereses de la deuda.

Gráfico 4-22 A



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Gráfico 4-22 B



*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

## 4.5 Conclusiones

En 2023 las finanzas territoriales evidenciaron crecimientos importantes, tanto en ingresos como en gastos. Del análisis realizado a los tres grandes agregados, dos presentaron déficits en el balance fiscal calculado por la Contraloría General de la República (CGR): departamentos y municipios no capitales, frente a los municipios capitales que mostraron superávit. En el agregado, el resultado fiscal arrojó déficit analizado anteriormente.

Se destacó la importancia del ciclo político que cumplieron los mandatarios elegidos popularmente, donde 2023 fue un año político con las consecuencias que se derivan del mismo en el manejo administrativo y de las finanzas territoriales. La CGR llama la atención en este apartado a los niveles de endeudamiento que se presentan en los entes territoriales, al igual que los diferentes gastos de funcionamiento, que presentaron un crecimiento importante para estas unidades subnacionales.

Debe hacerse énfasis en el aumento de tributos que deben recaudar los entes territoriales analizados, con el fin de disminuir considerablemente la dependencia de las transferencias y aportes que realiza el nivel nacional.

Los recaudos reportados presentaron crecimientos importantes, aunque el esfuerzo realizado no fue suficiente, por lo que la CGR insiste en los mismos, dada la importancia para las economías locales del aumento en los ingresos acompañados del esfuerzo en conjunto con el sector privado y los emprendimientos de todo tipo que deben fomentarse.

El resultado fiscal obtenido analiza las ejecuciones del presupuesto ordinario reportado a través de la plataforma CUIPO, sin tener en cuenta las ejecuciones de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) reportadas por los gobiernos territoriales, lo cual fue explicado en la nota metodológica que acompaña este informe.



## Capítulo V

# Desempeño fiscal del Sector Seguridad Social 2022 – 2023

En este capítulo se presenta el resultado fiscal del Sector Seguridad Social, correspondiente a la suma de los balances reportados en las áreas de pensiones, salud y riesgos laborales. En el inciden, de manera fundamental, la evolución de la economía, el mercado laboral y el sistema financiero como determinantes de las fuentes de ingresos, la definición de sus gastos y su financiamiento; de igual manera, en él influyen los cambios institucionales.

Su medición se realizó con base en la ejecución presupuestal de las entidades y la información reportada por los fondos que conforman el sector<sup>29</sup> para el periodo 2022 y 2023 (con recursos efectivamente situados). En el desarrollo de este capítulo, se exponen dos secciones: la institucionalidad del aseguramiento y el resultado fiscal agregado del sector y sus componentes para 2022-2023. Finalmente, se plantean las conclusiones.

### 5.1 Institucionalidad del aseguramiento

La seguridad social está conformada por un conjunto de instituciones públicas, privadas y mixtas regidas por normas y procedimientos, las cuales, como parte del Sistema de Protección Social Colombiano, se encargan de administrar el aseguramiento en pensiones, salud y riesgos laborales, financiadas con recursos públicos y privados, surgidos de los aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

---

**29. Pensiones:** Fondo de Solidaridad Pensional, Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Patrimonio Autónomo Ecopetrol, Garantía Pensión Mínima Privada, Colpensiones, Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales, Caja Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Pensiones otras instituciones con recursos del GNC; **Salud:** Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Caja Fuerzas Militares, Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales; **Riesgos laborales:** Aseguradora Positiva S.A.

Al componente de la seguridad social en pensiones pertenecen entidades y fondos creados, según lo establecido en la Ley 100 de 1993, que operan junto con instituciones provenientes de regímenes anteriores, con reglas y beneficios distintos.

De esta manera, a partir de 1993 aparecen cuentas adscritas a los ministerios. Es así como en el Ministerio de Trabajo se encuentra el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), a través del cual se pagan las pensiones de las entidades públicas liquidadas que venían ejerciendo esta función y, en el de Hacienda, el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) creado para la constitución del ahorro territorial. A su vez, se incluyen el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, creados por la Ley 100 de 1993 con el fin de aprovisionar el ahorro necesario para cubrir el pasivo pensional. También hace parte del área de pensiones el Fondo de Solidaridad Pensional (creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993), destinado a contribuir al pago de las cotizaciones para los grupos de población que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social.

De las entidades creadas antes de la Ley 100 de 1993, se incluyen las cajas de previsión de las fuerzas militares, dentro de las cuales se encuentran la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Sueldos de la Policía Nacional (CASUR), así como el Fondo del Congreso de la República, el Fondo Pasivo de los Ferrocarriles Nacionales y el Fondo del Magisterio (FOMAG), creado mediante la Ley 91 de 1989 y administrado por la Fiduprevisora. De igual manera, se encuentran las cajas y fondos que antiguamente creaba cada entidad pública y cuyos pagos de pensiones se encuentren a cargo del Estado.

De la misma manera, hacen parte del área de pensiones la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), creada mediante la Ley 1151 de 2007 y puesta en funcionamiento el 1 de octubre de 2012, como encargada del Régimen de Prima Media (RPM) con prestación definida, en remplazo del Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

En su proceso se tiene que la Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) como una entidad pública del Estado colombiano y en 1977 se expidió el Decreto Ley 1650 que lo reorganizó para crear el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) como un establecimiento público. El Decreto 2148 de 1992 cambió nuevamente la naturaleza jurídica del ISS, convirtiéndolo en una empresa industrial

y comercial del Estado adscrita al Ministerio del Trabajo. La Ley 100 de 1993 mantuvo su carácter jurídico.

El componente de la Seguridad Social en Salud, que busca cubrir el riesgo de enfermedad a toda la población del país, se conforma por dos regímenes: el contributivo, donde los aportantes (empleadores y empleados) cotizan mensualmente para que ellos y sus beneficiarios puedan recibir la atención requerida; y el subsidiado, donde se encuentran las personas de menores ingresos, cuyo aseguramiento es financiado con recursos públicos.

Entre las entidades pertenecientes al sector público encargadas de la gestión del aseguramiento hacen parte la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) (artículo 66 de la Ley 1753 de 2015) en reemplazo del el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), el FOMAG y el Fondo Pasivo de Ferrocarriles. Estos últimos se dedican a la prestación de los servicios para beneficiarios específicos, como son los maestros del sector público y los pensionados del Fondo de los Ferrocarriles.

El componente de la seguridad social en riesgos laborales lo conforma Positiva Compañía de Seguros S.A., la cual asumió en 2008 las funciones del liquidado Instituto de Seguros Sociales (ISS). La entidad busca proteger a los trabajadores en el entorno dentro del cual realizan sus actividades laborales. Para esta entidad, la Superintendencia Financiera autoriza en pensiones la rama de servicios en rentas vitalicias, conmutación pensional (traslado de obligaciones pensionales a Positiva S.A. , que en adelante asumirá el pago de pensión por vejez, sobrevivencia e invalidez) y Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

## 5.2 Resultado fiscal del Sector de Seguridad Social 2022 – 2023

El sector de Seguridad Social se situó en un contexto influido por la desaceleración económica y del mercado laboral y por el crecimiento de las tasas de interés. El panorama del sector en 2023 estuvo enmarcado por un crecimiento del PIB de 0,6%, evidenciado tras el comportamiento creciente alcanzado en los dos años anteriores (10,6% en 2021 y 7,3% en 2022) y una reducción en el ritmo de la ocupación que alcanzó el 3,4%, después de registrar un 8% en 2022<sup>30</sup>.

---

30. <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/colombia-el-mercado-laboral-fue-resiliente-en-2023-el-fin-de-ano-mostro-deterioro/>

Incidieron en el comportamiento del sector los componentes de exposición al riesgo de mercado de los instrumentos del portafolio de inversión relacionados con la tasa de valoración de los títulos de deuda pública de la Nación, la tasa de cambio, la inflación (IPC) y las perspectivas de la política monetaria del Banco de la República<sup>31</sup>, que para este año estuvieron asociadas con las crecientes tasas de interés, derivadas del manejo de la política monetaria para el manejo de la inflación<sup>32</sup>.

En estas circunstancias, la seguridad social se situó en un escenario que favoreció al área de pensiones debido a los mayores rendimientos obtenidos en sus inversiones, que hizo necesaria la búsqueda de recursos adicionales para el área de salud por la necesidad de mayores ingresos para el aseguramiento causados por el incremento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y profundizó la destinación de recursos a través de giros directos. De igual manera, repercutió en el área de riesgos laborales con un mayor crecimiento de las primas de aseguramiento de los afiliados al sistema.

En consecuencia, el sector de Seguridad Social registró en 2023 un superávit de \$15,23 billones (0,97% del PIB) que cambió su tendencia a la baja observada desde 2019 y que llevó a que en 2022 el sector alcanzara un déficit de \$8,81 billones (0,6% del PIB). Esto obedeció al mayor monto de los ingresos por \$199,72 billones (12,70% del PIB), explicado por una mayor participación en sus ingresos de capital (17,79% del total de los ingresos), respecto al de los gastos por \$184,49 billones (11,73% del PIB), que mantuvieron su misma composición respecto del año anterior, destinados principalmente a pensiones (Cuadro 5-1).

---

**31.** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024) Estados financieros Tesorería Deuda 2023 (003). Pág. 80.

**32.** En cuanto al manejo de las tasas de interés, debido a que después de haber reducido su tasa de política a un mínimo histórico de 1,75% por la pandemia, el Banco de la República comenzó a ajustarla al alza desde octubre de 2021 para combatir la inflación, hasta alcanzar un 13,25% en la Junta de abril de 2023, la cual mantuvo en ese nivel hasta la Junta del 19 de diciembre <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PublishingImages/Planeacion-y-desarrollo/2023/diciembre/pdf/informe-de-seguimiento-diciembre-2023.pdf>



Cuadro 5-1

**Resultado fiscal Seguridad Social  
2022-2023  
Billones de pesos**

	Pensiones		Salud		Riesgos laborales		Total	Total
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>72,89</b>	<b>113,86</b>	<b>64,38</b>	<b>82,95</b>	<b>2,20</b>	<b>2,91</b>	<b>139,47</b>	<b>199,72</b>
1.1 Ingresos corrientes	64,03	79,83	63,34	82,44	1,54	1,93	128,90	164,19
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	62,35	79,34	62,74	82,07	1,54	1,93	126,62	163,34
1.1.1.1 Aportes Nación	36,60	51,33	25,81	32,27	0,00	0,00	62,41	83,61
1.1.1.2 Cotizaciones	19,25	21,47	1,33	1,19	1,54	1,93	22,11	24,59
1.1.1.3 Recursos propios	3,55	3,63	21,83	32,59	0,00	0,00	25,38	36,23
1.1.1.4 Otras fuentes	2,95	2,90	13,76	16,01	0,00	0,00	16,72	18,92
1.1.2 Ingresos de Explotación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	1,68	0,49	0,60	0,36	0,00	0,00	2,28	0,85
1.2 Ingresos de capital	8,86	34,03	1,04	0,52	0,66	0,98	10,57	35,53
1.2.1 Rendimientos	-4,39	20,90	0,33	0,36	0,60	0,94	-3,47	22,19
1.2.2 Devolución de aportes	12,82	12,86	0,00	0,00	0,00	0,00	12,82	12,86
1.2.3 Recuperación de cartera	0,07	0,05	0,71	0,16	0,00	0,00	0,79	0,21
1.2.4 Otros ingresos de capital	0,36	0,22	0,00	0,00	0,07	0,05	0,43	0,26
<b>2. Gastos totales</b>	<b>81,82</b>	<b>97,70</b>	<b>65,06</b>	<b>84,96</b>	<b>1,40</b>	<b>1,82</b>	<b>148,28</b>	<b>184,49</b>
2.1 Gastos de funcionamiento	81,03	97,00	35,16	41,63	1,08	1,29	117,27	139,92
2.1.1 Personal	0,30	0,34	0,00	0,00	0,02	0,10	0,32	0,44
2.1.2 Generales	0,18	0,23	0,03	0,04	0,25	0,21	0,46	0,48
2.1.3 Transferencias	80,56	96,43	35,12	41,59	0,81	0,98	116,49	139,00
2.2 Gastos de operación	0,72	0,66	29,86	43,16	0,33	0,53	30,91	44,35
2.3 Adquisición de activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2.4 Disminución de pasivos	0,00	0,00	0,04	0,17	0,00	0,00	0,04	0,17
2.5 Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01
2.6 Gastos de inversión	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03
3. Préstamo neto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>4. Balance Fiscal (Déficit o Superávit)</b>	<b>-8,92</b>	<b>16,15</b>	<b>-0,69</b>	<b>-2,01</b>	<b>0,80</b>	<b>1,09</b>	<b>-8,81</b>	<b>15,23</b>
<b>(4) = (1)-(2)-(3)</b>								
Balance ficial / PIB	-0,61	1,03	-0,05	-0,13	0,05	0,07	-0,60	0,97

*Fuente:* Entidades y fondos del Sector Seguridad Social. Cálculos Contraloría General de la República (CGR) - Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Para 2023, el 57,01% de los ingresos correspondió a pensiones, el 41,54% a salud y el 1,45% a riesgos laborales; mientras que para los gastos, el 52,96% fue de pensiones, el 46,05% de salud y el 0,99% de riesgos laborales. En estas condiciones, el mayor recaudo y los mayores gastos se presentaron en el área de pensiones, seguida de la obtenida en el área de salud (Cuadro 5-1).

Respecto de 2022, los ingresos crecieron 43,19% y los gastos 24,42% y por áreas, pensiones observó un crecimiento del 56,20% en los ingresos y del 19,42% en los gastos; en salud, los ingresos crecieron 28,85% y los gastos 30,59%; y en riesgos laborales, los ingresos se incrementaron 31,95% y los gastos 29,67%. La mayor dinámica de crecimiento de ingresos la tuvo el área de pensiones y en los gastos le correspondió al área de salud (Cuadro 5-1).

De la composición de los ingresos del sector observada en 2023, los corrientes (cotizaciones, recursos propios y aportes de la Nación) representaron el 82,21% y los de capital (rendimientos y devolución de aportes) el 17,79%. Del recaudo registrado en 2023 se destacó la participación de los recursos de la Nación (41,86%) y la devolución de aportes de los afiliados por su decisión de traslado del régimen de ahorro individual (RAIS) al de prima media (6,44%). Por su parte, el ingreso de cotizaciones, efectuado por los ocupados aportantes al sistema (12,31%), contribuyó en una baja proporción a las fuentes que financian los beneficios otorgados por la seguridad social.

Como hechos relevantes, los recursos de la Nación tuvieron una participación del 45,1% en el total de los ingresos en pensiones y del 38,9% en salud. Estos recursos correspondieron a los transferidos al sector en cumplimiento de la obligación del Estado de garantizar el aseguramiento en salud y el pago de las pensiones a su cargo. En el área de pensiones se destacó que los ingresos por cotizaciones representaron el 18,9% y la devolución de aportes el 11,3%.

El comportamiento de los ingresos por cotizaciones estuvo vinculado a los eventos surgidos de la desaceleración de la actividad económica y el mercado laboral, cuyos efectos se reflejaron sobre la afiliación de los trabajadores y los recursos del sistema.

Se observó un menor crecimiento en la tasa de afiliación, al pasar de 6,1% en 2022 a 4,6% en 2023 en el Régimen de Prima Media<sup>33</sup>, en un contexto en el que la tasa de ocupación presentó un incremento de 0,2 puntos porcentuales comparada con la de 2022<sup>34</sup>.

En cuanto a los ingresos de capital, en 2023 estos contribuyeron de manera importante en el cambio de tendencia observado en el resultado fiscal del sector de Seguridad Social, en especial, los provenientes de los rendimientos reportados en el área de pensiones, que representaron el 11,1% de los ingresos totales.

Entre otros, los factores asociados al comportamiento observado por los rendimientos se relacionaron con las medidas de política de contención del IPC a través del incremento de las tasas de interés (que alcanzó el 13,25% en la Junta de abril de 2023); así como con la tasa de valoración de los títulos de deuda pública de la Nación (TES), la tasa de cambio, la inflación (IPC) dada la composición de los portafolios, en especial, del FONPET y de la Garantía de Pensión Mínima<sup>35</sup>.

En cuanto al comportamiento observado por los ingresos de capital con recursos de devolución de aportes, estos ascendieron al 6,4% de los ingresos totales, aunque su participación fue menor a la del año anterior (9,2% del total de los ingresos en 2022).

En 2023 el sector de Seguridad Social registró gastos por \$184,49 billones, destinados en 75,34% al pago de las pensiones, la atención en salud y los siniestros ocurridos en riesgos laborales. La mayor cuantía se destinó al área de pensiones, cuyos pagos representaron

---

**33.** Informes de afiliación 2021, 2022 y 2023 (afilpm2021.xls, afilpm2022.xls, afilpm2023.xls) Superintendencia Financiera.

**34.** Según el DANE, la tasa de ocupación fue del 57,4%, lo que representó un incremento de 0,2 puntos porcentuales comparada con 2022 (57,3 %).

**35.** Estos resultados se debieron en especial a la presencia de las rentabilidades positivas en las inversiones del FONPET, del Patrimonio Autónomo de Ecopetrol y Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) en TES, CDT y bonos.

el 98,7% del rubro de transferencias. En el área de salud, los gastos se destinaron a transferencias para financiar la UPC en el régimen subsidiado (48,9% de sus gastos totales) y para gastos de operación (50,8% de sus gastos totales). En el área de riesgos laborales, los gastos se destinaron a transferencias (54,1% de sus gastos totales) para el pago de los siniestros de pensiones y salud y para gastos de operación (29,0% de sus gastos totales).

Comparados con 2022, los gastos crecieron en 24,42%. Por áreas, pensiones presentó el menor crecimiento de 19,42%, asociado principalmente a la variación de las transferencias para el pago de las pensiones que representaron el 98,7% de sus gastos. Los gastos en el área de salud se destacaron por registrar el mayor crecimiento de 30,59%, explicado por el comportamiento de los gastos de operación, que pasaron de representar el 48,9% de sus gastos en 2022 al 50,8% de sus gastos en 2023. En el área de riesgos laborales el crecimiento de los gastos fue de 29,67%.

En conclusión, el desempeño superavitario alcanzado por en el sector de seguridad social en 2023 cambió el comportamiento deficitario observado en 2022. A pesar de que en la gestión del sector incidieron factores negativos al verse afectada por el contexto de desaceleración económica, de la ocupación y el mercado laboral, las medidas que incidieron en el incremento de tasas de interés implicaron un mayor recaudo en los rendimientos alcanzados por las inversiones de las reservas de pensiones del FONPET, FGPM y P.A. de Ecopetrol. Esto frente a unos gastos inferiores a los ingresos obtenidos, que mostraron su mayor dinámica en pensiones y salud.

### 5.2.1 Resultado fiscal en el área de Seguridad Social en pensiones 2022 - 2023

En 2023, el área de Seguridad Social en Pensiones<sup>36</sup> registró un superávit de \$16,15 billones (1,03% de PIB) que cambió el comportamiento deficitario registrado en 2022 por \$8,92 billones (-0,6% del PIB). Su resultado obedeció al mayor monto alcanzado por sus ingresos respecto al de los gastos y jalonó el obtenido por el sector de Seguridad Social (Cuadro 5-1).

El área de pensiones obtuvo unos ingresos de \$113,86 billones, provenientes de los ingresos corrientes (70,1%), cuyos rubros más significativos fueron los aportes de la Nación y las cotizaciones; y de los ingresos de capital (29,9%), principalmente proveniente de los rendimientos financieros y la devolución por traslados.

Los aportes de la Nación representaron el 45,1% de los ingresos totales (\$51,33 billones) transferidos del Presupuesto General de la Nación (PGN), destinados a cumplir con la obligación del Estado en el pago de las pensiones a cargo del Sector Público, las asignaciones de retiro y del Régimen de Prima Media (RPM)<sup>37</sup>. Es de destacar que los aportes de la Nación registrados por Colpensiones en 2023, por \$16,46 billones, presentaron una menor ejecución respecto del presupuesto programado para este año, el cual ascendía a \$18,43 billones<sup>38</sup>.

---

**36.** Conformada por el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) (en 2021 el programa de Colombia Mayor pasó a ser ejecutado por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DAPS), de acuerdo con el Artículo 2.2.14.7.1 del Decreto 1690 de 2020), el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol, la garantía pensión mínima privada, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon), el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), el Fondo del Magisterio (FOMAG, que incluye cesantías y pensiones), el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) y otras instituciones con recursos del GNC Pensiones.

**37.** En cumplimiento de lo señalado por el artículo 48 de la Constitución Política, reglamentado en el artículo 138 de la Ley 100 de 1993, por medio del cual se establece la garantía estatal para cumplir las obligaciones con los pensionados que hacen parte del Régimen de Prima Media y las asignaciones de retiro.

**38.** Representa un consumo del 89% en relación con el valor presupuestado al mismo corte de \$18,43 billones y un ahorro del 11% respecto al valor de la solicitud. Colpensiones (2024), Informe de Gestión 2023. Pág. 35.

Lo anterior, como consecuencia de un mayor recaudo de aportes por cotizaciones al Régimen de Prima Media (RPM) y de la ejecución observada en la devolución de aportes por traslados al RPM<sup>39</sup>. Sin embargo, se destacó que el requerimiento de recursos públicos para financiar el pago de las pensiones de Colpensiones pasó de \$7,45 billones a \$16,46 billones entre 2022 y 2023.

El recaudo por cotizaciones representaron el 18,9% del total de los ingresos, los cuales provinieron de los aportes de los afiliados, explicados, en especial, por Colpensiones que recaudó \$16,14 billones (\$14,27 billones en 2022), equivalente al 75,16% de los ingresos por cotizaciones. La ejecución observada obedeció al incremento del salario mínimo en 16%, acompañado de un aumento en el número de afiliados activos, aunque su crecimiento fue inferior al del año anterior (en 2023 se registró un total de 3.369.221 afiliados al Régimen de Prima Media, con un crecimiento de 6,10% para el periodo 2021–2022 y de 4,55% para el periodo 2022-2023)<sup>40</sup>.

Respecto de 2022, en el área de pensiones se destacó un crecimiento del 40,3% en la participación de los aportes de la Nación, al igual que el menor crecimiento en el recaudo por cotizaciones, al pasar del 35,7% entre 2021 y 2022 al 11,5% entre 2022 y 2023.

Por el lado de los ingresos de capital, fue relevante el incremento de los ingresos provenientes de los rendimientos, que pasaron de -\$4,39 billones en 2022 a \$20,90 billones, explicados en 2023 por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territorial (FONPET) con \$13,13 billones, el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol con \$2,69 billones y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima con \$4,03 billones. En cuanto a la devolución de aportes registrada por Colpensiones en 2023, esta tuvo un muy leve crecimiento de 0,3% respecto de 2022.

---

**39.** Según lo establecido en el artículo 137 Faltantes a cargo de la Nación. La Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante.

**40.** Datos Superintendencia financiera Archivo afilem2023.xls.

En el caso del FONPET, que registró en 2023 su mayor monto en el rublo de rendimientos, la composición del portafolio tuvo una participación de 50% en Títulos del Tesoro Nacional - TES (Tasa Fija y UVR); 19,8% en bonos y 17,1% en CDT a 31 de diciembre de 2023<sup>41</sup>. Se destacó el crecimiento del 19,74% en su portafolio, al pasar de \$47,57 billones a \$56,96 billones entre 2022 y 2023, impulsado, principalmente, por el comportamiento de los rendimientos que ascendieron a \$13,13 billones en 2023. Los flujos netos (aportes y giros) se mantuvieron estables durante el período abril de 2022 a diciembre de 2023.

Los gastos del sector ascendieron a \$97,70 billones en 2023, destinados en 98,7% al pago de pensiones y asignaciones de retiro. Se destacaron Colpensiones al destinar \$48,58 billones, el FOMAG con \$12,67 billones, la Caja de Retiro de Las Fuerzas Militares (CREMIL) con \$5,33 billones y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) con \$5,25 billones. Dentro de las transferencias se incluyeron, así mismo, los giros realizados por el FONPET a las entidades territoriales para 2023, equivalentes a \$3,6 billones, superiores a los destinados en 2022 por \$2,88 billones.

En resumen, en estos resultados del área de Seguridad Social en Pensiones resultó relevante el menor crecimiento de la participación de las cotizaciones y el aumento de la participación de los aportes de la Nación como fuente de financiamiento para el pago de las pensiones, además del leve crecimiento del recaudo proveniente de la devolución de aportes por la decisión de los afiliados de trasladarse al régimen de prima media. De igual manera, se destacó la variación observada en los ingresos de capital provenientes de los rendimientos, cuyo resultado incidió sobre el balance fiscal del sector de Seguridad Social en 2023.

Ante los resultados observados en la composición de ingresos y gastos del área de pensiones, en 2022 y 2023 se encontró, de una parte, una mayor necesidad de recursos públicos para financiar el sistema. Estos requerimientos hacia el futuro podrían ser mayores en la medida en que los recursos por aportes de traslados al régimen de prima media comenzaran a reducirse.

---

**41.** Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), vigencia 2023.

Así mismo, la contención de la inflación basada en el crecimiento de las tasas de interés es un hecho transitorio que dejará de influir sobre los rendimientos cuando éstas comiencen a bajar y que a futuro impactaría los resultados de los ingresos de capital por rendimientos, en especial, de los fondos.

### 5.2.2 Resultado fiscal del área de Seguridad Social en Salud 2022- 2023

En 2023, el área de Seguridad Social en Salud<sup>42</sup> reportó un déficit de \$2,01 billones (0,13% del PIB), que significó una mayor profundización del resultado fiscal negativo respecto de 2022, cuyo déficit fue de \$0,69 billones (0,05% del PIB). En este comportamiento incidió el desempeño de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), causado por la presencia de unos gastos superiores a los ingresos (Cuadro 5-1).

En esta área, los ingresos ascendieron a \$82,95 billones en 2023, conformados en 99,4% por los recursos corrientes, originados en los aportes de la Nación (38,9% de los ingresos totales), los recursos propios (39,3% de los ingresos totales) y los ingresos de otras fuentes (19,3% de los ingresos totales). Los ingresos de capital representaron el 0,6 % de los ingresos totales.

Los recursos propios del área de salud ascendieron a \$32,59 billones (\$21,83 billones en 2022), originados, en especial, en los aportes del régimen contributivo e incrementaron su participación, respecto del total de ingresos, del 33,91% en 2022 a 39,3% en 2023. Su recaudo, en el que incidieron factores como el número de afiliados al régimen contributivo, la tasa de empleo y los aportes de acuerdo con los

---

**42.** El área de Salud está conformada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), el Fondo del Magisterio (FOMAG), el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR). El resultado fiscal del subsector se calcula como la diferencia entre ingresos y gastos después de reclasificar los rubros de ingresos y gastos para obtener los que correspondan a recursos con situación de fondos y de la vigencia.



salarios de los afiliados, obedeció en 2023 al incremento del 16,76% en el Índice Base de Cotización y a una disminución del 3,63%<sup>43</sup> en los cotizantes.

Respecto de 2022 estos recursos mostraron un crecimiento del 49,29%. Si bien es importante destacar que a partir del Decreto 1437 de 2021<sup>44</sup> los recursos de las cotizaciones del Sistema de Salud son recaudados en su totalidad desde la ADRES<sup>45</sup> para posterior giro a las entidades en el proceso de compensación. Esto significa un aumento efectivo en el rubro del recaudo de cotizaciones del régimen contributivo de la ADRES, debido a que las entidades que venían recaudando ya no disponen de recursos en sus cuentas<sup>46</sup>.

Por su parte, los aportes de la Nación, destinados a garantizar la universalización de la cobertura del aseguramiento en salud en el régimen subsidiado, constituyeron una importante fuente de financiamiento del sistema que requirió una mayor proporción de recursos públicos. Los aportes del Presupuesto General de la Nación destinados a la ADRES representaron en la vigencia un 38,9% del total de sus ingresos, con una cifra de \$32,27 billones. Respecto de 2022 los aportes de la Nación crecieron en 25,03%.

---

**43.** [https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/Gestin%20presupuestal/INFORME\\_TRIMESTRAL\\_DICIEMBRE\\_2023.pdf](https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/Gestin%20presupuestal/INFORME_TRIMESTRAL_DICIEMBRE_2023.pdf)

**44.** Los Decretos 168 de 2022 y 616 de 2022 establecieron nuevos términos y condiciones para la operación y administración de los recursos del SGSSS a cargo de la ADRES. El aumento en el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo con situación de fondos se genera por la implementación del Decreto 1437 de 2021, modificado por el Decreto 168 de 2022, y a partir de su promulgación generó un mayor flujo de recursos tendientes al reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Régimen Contributivo y en las prestaciones económicas. <https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/Informe%20trimestral/Informe%20de%20Recaudo%20III%20Trimestre%202022.pdf>

**45.** Las entidades no hacen apropiación de los recursos debido a que ellas no disponen de recursos en sus cuentas.

**46.** [https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/Gestin%20presupuestal/INFORME\\_TRIMESTRAL\\_DICIEMBRE\\_2023.pdf](https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/Gestin%20presupuestal/INFORME_TRIMESTRAL_DICIEMBRE_2023.pdf)

Los ingresos de otras fuentes del área de salud (\$16,01 billones) provenientes, en especial, de los transferidos por el Sistema General de Participaciones (SGP) para el aseguramiento de los afiliados en salud del régimen subsidiado, representaron el 19,3% del total de los ingresos. De éstos, \$15,37 billones se registraron en la ADRES. En 2023 los recursos de otras fuentes crecieron en 16,35% respecto de 2022.

Así, en términos generales, de la gestión observada en el área de salud del Sistema General de Seguridad Social se destacó la tendencia creciente de los aportes de la Nación y el crecimiento de los recursos propios, a pesar de la desaceleración de la actividad económica y el descenso en el número de los afiliados, debido a que los recursos de las cotizaciones del sistema de salud son recaudados en su totalidad desde la ADRES. Además, es importante considerar la incidencia de la metodología (Decreto 168 de 2022) que generó un mayor flujo de recursos tendientes al reconocimiento de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen contributivo.

En 2023 el área de salud reportó unos gastos por \$ 84,96 billones. En particular, los rubros con mayor participación del gasto fueron los de la ADRES, relacionados específicamente con la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen contributivo por un valor de \$37,32 billones, seguido por el concepto UPC del régimen subsidiado con gastos por \$36,42 billones; la ejecución de Presupuestos máximos del Régimen Contributivo y Subsidiado por \$2,85 billones. Estos conceptos representaron el 94,53% de los gastos reportados por la ADRES (Gastos totales de \$81,02 billones), y los demás conceptos el 5,47% (\$4,43 billones) del gasto acumulado de la ADRES. Respecto de 2022 los gastos tuvieron un crecimiento de 30,59% del gasto de la ADRES.

En términos generales, los gastos del área de salud se destinaron en 99,8% a pagar los recursos destinados a transferencias, sumados el pago de la UPC subsidiada y la contributiva y para los gastos de operación. Respecto de 2022, los gastos del área de salud tuvieron un crecimiento de 30,59%.

### 5.2.3 Resultado fiscal del área de Seguridad Social en Riesgos Laborales 2022 – 2023

Para 2023 el área de Riesgos Laborales<sup>47</sup> del sector Seguridad Social reportó un superávit de \$1,09 billones (0,07% del PIB), superior al observado en 2022, por \$800,7 mil millones, cuyo resultado obedeció a los mayores ingresos recaudados respecto a los gastos reportados (Cuadro 5-1).

En 2023, el área registró unos ingresos por \$2,91 billones, provenientes de ingresos corrientes (66,3% de los ingresos totales), procedentes de recursos por cotizaciones y de ingresos de capital (33,7% de los ingresos totales), en su mayoría de rendimientos.

De los ingresos corrientes, sobresalieron los de las cotizaciones, equivalentes al 66,3 % de los ingresos totales (\$1,93 billones). Estos correspondieron a los aportes de los empleadores para afiliar a sus trabajadores y para cubrir los riesgos laborales asegurados mediante las primas de riesgo emitidas.

Los ingresos de capital ascendieron en 2023 a \$980,55 mil millones (equivalentes al 33,7% de los ingresos totales) y de éstos, los procedentes de intereses representaron el 32,2% de los ingresos totales, provenientes, principalmente, de los rendimientos financieros obtenidos por la rentabilidad de su portafolio de riesgos laborales (portafolio de \$6,41 billones en 2023). Este portafolio tuvo una exposición al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del 64,34% en 2023<sup>48</sup>, inferior a la de 72,8% en 2022. En este escenario se dio un aumento en el valor del portafolio y, con ello, se favorecieron los rendimientos de las inversiones<sup>49</sup>.

---

**47.** El área está conformada por Positiva S.A. El resultado fiscal se calcula a partir de la reclasificación de las cuentas financieras de ingresos y gastos, con el fin tener los ingresos y gastos de la vigencia. No se incluyen la constitución y liberación de reservas.

**48.** De los activos financieros que conforman el portafolio, los que siguen un comportamiento asociado con la inflación son los indexados al IPC y los denominados en UVR, que representaron en 2023 el 66,97% del total del portafolio.

**49.** Positiva S.A. (2024) Informe de gestión y sostenibilidad 2023.

El área de riesgos laborales reportó en 2023 gastos por \$1,82 billones, destinados principalmente a los siniestros ocurridos en los riesgos laborales de Salud y pensiones de los afiliados por eventos asociados a las actividades ocurridas dentro del entorno del trabajo equivalentes al 54,1% de los gastos totales; de igual manera se destacaron los gastos de operación equivalentes al 29,0% de los gastos totales.

En cuanto a los aspectos relevantes relacionados con la ocurrencia de siniestros en las áreas de salud por ocupación, se dio una disminución de estos y de los pagos de prestaciones económicas y asistenciales asociados en 2023. Con el fin de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19, la participación de los pagos por los siniestros sobrevivientes dentro de los gastos totales bajó del 34,21% en 2022 a 1,62% en 2023<sup>50</sup>, con lo que se pasó de \$15,38 mil millones en 2022 a \$8,00 mil millones en 2023.

En pensiones, la variación entre 2022 y 2023 correspondió al ingreso de 253 nuevas personas, con lo cual para 2023 había 11.851. En conmutación pensional disminuyó el número de pensionados debido a fallecimientos o por el cumplimiento de requisitos de Ley 100 de 1993 para pensionarse, que significaba pasar al fondo público (variación de 3.421 personas a 3.366 personas). Así, en pensiones, se pasó de destinar \$155,6 mil millones a \$180,50 mil millones entre 2022 y 2023.

En los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) se evidenció un crecimiento exponencial de la vigencia 2022 a 2023, debido al número de reconocimientos que realizó Colpensiones en este programa, lo cual representó más de 4.000 nuevos beneficiarios (en 2023 los beneficiarios ascendieron 45.716)<sup>51</sup>. Para estos se pasó de destinar \$56,42 mil millones a \$74,4 mil millones entre 2022 y 2023.

---

**50.** Respuesta Positiva S.A. cuestionario Dirección de Estudios Macroeconómicos. Documento de salida Gestor Documental – WEB 2024-03-22 14:38:07 SAL-2024 01 005 122212 Secretaria General y Jurídica ENT-2024 01 002 048778 Folios: 3.

**51.** Positiva S.A. (documento de salida Gestor Documental – WEB 2024-03-22 14:38:07 SAL-2024 01 005 122212 Secretaria General y Jurídica ENT-2024 01 002 048778 Folios: 3.

## 5.3 Conclusiones

El sector de Seguridad Social cerró el 2023 con un superávit de \$15,23 billones, en un resultado que cambió la tendencia deficitaria observada en 2022 (\$8,81 billones). En este resultado incidieron factores como la desaceleración de la economía y del mercado laboral, la política de manejo de la inflación y la evolución de mercado financiero en el contexto internacional, cuyo efecto repercutió, de manera diversa, en los tres componentes del sector: superávit en pensiones, déficit en salud y superávit en riesgos laborales.

En pensiones se observó, de una parte, que los ingresos de la vigencia 2023 fueron insuficientes para financiar el pago de las mesadas (de las pensiones públicas de regímenes anteriores y del sistema general de pensiones de la Ley 100 de 1993) y de las asignaciones de retiro, por lo cual se debió recurrir a recursos obtenidos en periodos anteriores y a unos mayores aportes de la Nación.

En esta área, de igual manera, se observó un crecimiento en los rendimientos de los fondos de pensiones que tienen reservas acumuladas, en especial, para las pensiones de Ecopetrol, la Garantía de Pensión Mínima y las del nivel territorial con el FONPET. En especial, se evidenció que el FONPET, con el mayor monto por rendimientos, jalonó el comportamiento positivo obtenido por el sector.

En salud, el resultado fue negativo dadas las circunstancias de desaceleración en la económica y la ocupación, lo cual llevó a un menor recaudo en sus ingresos respecto de lo requerido para cubrir sus gastos. Tanto los aportes de la Nación, como los recursos propios provenientes del régimen contributivo, fueron crecientes, pero comparando la variación de estos en 2023-2022 respecto de la observada en 2022-2021, los recursos de la Nación superaron a los del régimen contributivo, dado que éste último se vio afectado por la desaceleración económica y de la ocupación. Esta situación se dio frente al mayor crecimiento de los gastos de transferencias y de operación.

En riesgos laborales, se destacó el crecimiento de la venta de primas y, en especial, el aumento de los ingresos de capital obtenidos por la rentabilidad de su portafolio que se encontraba principalmente expuesto al Índice de Precios al Consumidor (IPC). En cuanto al gasto,

este registró un incremento inferior al observado por el ingreso y, además se resaltó una disminución en los siniestros asociados a causa del COVID 19 y un crecimiento en el otorgamiento de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

## Bibliografía

Banco de la República, estadísticas varias.

Farné, S (2024). ¿Por qué no empeora el mercado laboral? En Portafolio.

FMI (2023). *Europe's Inflation Outlook Depends on How Corporate Profits Absorb Wage Gains* (Niels-Jakob Hansen, Frederik Toscani).

DANE, estadísticas varias.

Salazar, J & otros (2024). *Seller's inflation* en Colombia. Notas Macroeconómicas. Ministerio de Hacienda y Crédito público.

FMI, *World Economic Outlook* (April 2024).

UNCTAD, *Statistics and data* (2024)

WTO, *Statistics on merchandise trade* (2024)





# Anexos



## Anexo 3-1

**Balance fiscal  
Gobierno Nacional Central  
Porcentaje del PIB**

Concepto	2022	2023
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>16,3</b>	<b>18,9</b>
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	14,6	16,6
1.1.1. Ingresos tributarios	14,5	16,5
1.1.1.1. Impuestos directos	6,6	9,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	7,9	7,5
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,1	0,1
1.2. Otros Ingresos	0,2	0,2
1.3. Ingresos de Capital	1,6	2,1
<b>2. Total Gastos GNC</b>	<b>21,5</b>	<b>23,1</b>
2.1. Funcionamiento	15,2	17,0
2.1.1. Gastos de personal	2,4	2,6
2.1.2. Gastos generales	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	12,1	13,7
2.1.4. Transferencias de capital	0,0	0,1
2.1.5. Gastos com., y producción	0,0	0,0
2.2. Inversión	2,0	1,9
2.3. Deuda	4,4	4,1
<b>Déficit GNC</b>	<b>-5,2</b>	<b>-4,2</b>

*Fuente:* Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Cálculos Contraloría General de la República (CGR)- Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM).

Anexo 4-1

**Balance Fiscal Agregado  
Gobiernos Centrales Territoriales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>1</b>	<b>Ingresos</b>	<b>124,90</b>	<b>145,54</b>	<b>8,50%</b>	<b>9,25%</b>
<b>1.1</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>117,49</b>	<b>136,33</b>	<b>7,99%</b>	<b>8,67%</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Tributarios</b>	<b>41,84</b>	<b>49,70</b>	<b>2,85%</b>	<b>3,16%</b>
1.1.1.01	Industria y Comercio	12,70	15,68	0,86%	1,00%
1.1.1.02	Predial Unificado	9,49	10,60	0,65%	0,67%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	3,04	4,20	0,21%	0,27%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	2,58	2,79	0,18%	0,18%
1.1.1.05	Estampillas	3,13	3,82	0,21%	0,24%
1.1.1.06	Registro y Anotación	1,74	1,64	0,12%	0,10%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,04	0,04	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	1,60	1,75	0,11%	0,11%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	2,26	2,80	0,15%	0,18%
1.1.1.10	Alumbrado Público	1,64	1,90	0,11%	0,12%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,57	0,78	0,04%	0,05%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,63	0,63	0,04%	0,04%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,08	0,11	0,01%	0,01%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	2,32	2,97	0,16%	0,19%
<b>1.1.2</b>	<b>No tributarios</b>	<b>8,22</b>	<b>10,03</b>	<b>0,56%</b>	<b>0,64%</b>
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	4,66	5,99	0,32%	0,38%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,80	0,93	0,05%	0,06%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,05	0,05	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,75	0,88	0,05%	0,06%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	2,75	3,11	0,19%	0,20%
<b>1.1.3</b>	<b>Transferencias y aportes</b>	<b>67,43</b>	<b>76,60</b>	<b>4,59%</b>	<b>4,87%</b>
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	46,14	50,83	3,14%	3,23%
1.1.3.01.01	Participación para educación	27,49	30,25	1,87%	1,92%
1.1.3.01.02	Participación para salud	11,22	12,32	0,76%	0,78%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	4,59	5,06	0,31%	0,32%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,50	0,62	0,03%	0,04%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	2,34	2,59	0,16%	0,16%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias - Nivel Central	14,08	17,94	0,96%	1,14%
1.1.3.05	Transferencias - Nivel Departamental	0,41	0,96	0,03%	0,06%
1.1.3.06	Transferencias - Nivel Municipal	-	-	-	-

## Continuación Anexo 4-1

### Balance Fiscal Agregado Gobiernos Centrales Territoriales

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,09	0,10	0,01%	0,01%
1.1.3.99	Otros aportes	6,70	6,76	0,46%	0,43%
<b>1.2</b>	<b>Ingresos de capital</b>	<b>7,41</b>	<b>9,22</b>	<b>0,50%</b>	<b>0,59%</b>
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,05	0,14	0,00%	0,01%
1.2.2	Reintegros	0,75	0,93	0,05%	0,06%
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	5,38	6,34	0,37%	0,40%
1.2.99	Otros ingresos de capital	1,23	1,80	0,08%	0,11%
<b>2</b>	<b>Gastos</b>	<b>(125,42)</b>	<b>(147,26)</b>	<b>-8,53%</b>	<b>-9,36%</b>
<b>2.1</b>	<b>Gastos corrientes</b>	<b>(19,16)</b>	<b>(23,63)</b>	<b>-1,30%</b>	<b>-1,50%</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>(19,16)</b>	<b>(23,63)</b>	<b>-1,30%</b>	<b>-1,50%</b>
<b>2.1.1.01</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>(7,75)</b>	<b>(8,99)</b>	<b>-0,53%</b>	<b>-0,57%</b>
<b>2.1.1.02</b>	<b>Gastos generales</b>	<b>(4,40)</b>	<b>(4,68)</b>	<b>-0,30%</b>	<b>-0,30%</b>
<b>2.1.1.03</b>	<b>Gasto de comercialización y producción</b>	<b>(0,04)</b>	<b>(0,05)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	(0,01)	(0,03)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	(0,03)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-	-	-	-
<b>2.1.1.04</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>(4,43)</b>	<b>(5,78)</b>	<b>-0,30%</b>	<b>-0,37%</b>
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,21)	(0,35)	-0,01%	-0,02%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	-	-	-	-
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,01)	(0,00)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,08)	(0,01)	-0,01%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	-	-	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	(0,01)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	(4,12)	(5,39)	-0,28%	-0,34%
<b>2.1.1.05</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>(0,20)</b>	<b>(0,13)</b>	<b>-0,01%</b>	<b>-0,01%</b>
<b>2.1.1.06</b>	<b>Intereses de la deuda</b>	<b>(2,35)</b>	<b>(4,00)</b>	<b>-0,16%</b>	<b>-0,25%</b>
2.1.1.06.01	Deuda externa	(0,29)	(0,39)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda interna	(2,05)	(3,62)	-0,14%	-0,23%

Continuación Anexo 4-1

**Balance Fiscal Agregado  
Gobiernos Centrales Territoriales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>2.2</b>	<b>Inversión</b>	<b>(106,26)</b>	<b>(123,63)</b>	<b>-7,23%</b>	<b>-7,86%</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Adquisición de activos fijos</b>	<b>(5,67)</b>	<b>(6,69)</b>	<b>-0,39%</b>	<b>-0,43%</b>
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	(4,38)	(5,43)	-0,30%	-0,35%
2.2.1.01.01	Viviendas	(0,06)	(0,10)	0,00%	-0,01%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	(0,84)	(1,03)	-0,06%	-0,07%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	(3,47)	(4,31)	-0,24%	-0,27%
2.2.1.99	Otros activos fijos	(1,29)	(1,26)	-0,09%	-0,08%
2.2.99	Otros gastos de inversión	(100,59)	(116,94)	-6,84%	-7,44%
<b>3</b>	<b>Préstamo neto (obtención - concesión)</b>	<b>(0,00)</b>	<b>(0,00)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
<b>4</b>	<b>Balance</b>	<b>(0,52)</b>	<b>(1,72)</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,11%</b>
<b>5</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>0,52</b>	<b>1,72</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,11%</b>
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	2,93	3,06	0,20%	0,19%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	0,21	0,27	0,01%	0,02%
5.3	Desahorro Fonpet	2,17	2,08	0,15%	0,13%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(4,79)	(3,69)	-0,33%	-0,23%

*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

## Anexo 4-2

### Balance Fiscal Gobiernos Centrales Territoriales Departamentos

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>1</b>	<b>Ingresos</b>	<b>32,49</b>	<b>36,68</b>	<b>2,21%</b>	<b>2,33%</b>
<b>1.1</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>31,26</b>	<b>34,86</b>	<b>2,13%</b>	<b>2,22%</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Tributarios</b>	<b>9,72</b>	<b>11,72</b>	<b>0,66%</b>	<b>0,75%</b>
1.1.1.01	Industria y Comercio	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.02	Predial Unificado	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	2,65	3,78	0,18%	0,24%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	0,59	0,64	0,04%	0,04%
1.1.1.05	Estampillas	1,61	1,94	0,11%	0,12%
1.1.1.06	Registro y Anotación	1,74	1,64	0,12%	0,10%
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	-	-	-	-
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	1,36	1,49	0,09%	0,09%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	1,43	1,76	0,10%	0,11%
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,01	0,02	0,00%	0,00%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,07	0,08	0,00%	0,00%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	0,25	0,36	0,02%	0,02%
<b>1.1.2</b>	<b>No tributarios</b>	<b>3,60</b>	<b>4,11</b>	<b>0,25%</b>	<b>0,26%</b>
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1,03	1,21	0,07%	0,08%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,28	0,36	0,02%	0,02%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,04	0,04	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,24	0,32	0,02%	0,02%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	2,30	2,55	0,16%	0,16%
<b>1.1.3</b>	<b>Transferencias y aportes</b>	<b>17,93</b>	<b>19,03</b>	<b>1,22%</b>	<b>1,21%</b>
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	15,31	16,99	1,04%	1,08%
1.1.3.01.01	Participación para educación	13,98	15,45	0,95%	0,98%
1.1.3.01.02	Participación para salud	0,72	0,83	0,05%	0,05%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,22	0,28	0,01%	0,02%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	0,38	0,42	0,03%	0,03%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	-	-	-
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias - Partic.	-	-	-	-

Continuación Anexo 4-2

**Balance Fiscal  
Gobiernos Centrales Territoriales  
Departamentos**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
1.1.3.04	Transferencias – Nivel Central	0,02	0,03	0,00%	0,00%
1.1.3.05	Transferencias – Nivel departamental	-	-	-	-
1.1.3.06	Transferencias – Nivel municipal	-	-	-	-
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,03	0,03	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	2,57	1,97	0,18%	0,13%
<b>1.2</b>	<b>Ingresos de capital</b>	<b>1,23</b>	<b>1,82</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,12%</b>
1.2.1	Otras recuperaciones de cartera	0,03	0,12	0,00%	0,01%
1.2.2	Reintegros	0,30	0,38	0,02%	0,02%
1.2.3	Utilidades y excedentes fros.	0,57	0,96	0,04%	0,06%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,33	0,36	0,02%	0,02%
<b>2</b>	<b>Gastos</b>	<b>(33,01)</b>	<b>(37,06)</b>	<b>-2,25%</b>	<b>-2,36%</b>
<b>2.1</b>	<b>Gastos corrientes</b>	<b>(5,73)</b>	<b>(6,97)</b>	<b>-0,39%</b>	<b>-0,44%</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>(5,73)</b>	<b>(6,97)</b>	<b>-0,39%</b>	<b>-0,44%</b>
<b>2.1.1.01</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>(1,74)</b>	<b>(2,00)</b>	<b>-0,12%</b>	<b>-0,13%</b>
<b>2.1.1.02</b>	<b>Gastos generales</b>	<b>(0,92)</b>	<b>(1,13)</b>	<b>-0,06%</b>	<b>-0,07%</b>
<b>2.1.1.03</b>	<b>Gasto de comercialización y producción</b>	<b>(0,02)</b>	<b>(0,03)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	(0,01)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	(0,01)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-	-	-	-
<b>2.1.1.04</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>(2,29)</b>	<b>(2,56)</b>	<b>-0,16%</b>	<b>-0,16%</b>
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,12)	(0,25)	-0,01%	-0,02%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	-	-	-	-
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	-	-	-	-
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,07)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	-	-	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	(0,01)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.99	Otras y transferencias	(2,08)	(2,29)	-0,14%	-0,15%
<b>2.1.1.05</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>(0,05)</b>	<b>(0,06)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>



## Continuación Anexo 4-2

**Balance Fiscal**  
**Gobiernos Centrales Territoriales**  
**Departamentos**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>2.1.1.06</b>	<b>Intereses de la deuda</b>	<b>(0,71)</b>	<b>(1,19)</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,08%</b>
2.1.1.06.01	Deuda externa	(0,02)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.1.1.06.02	Deuda interna	(0,69)	(1,17)	-0,05%	-0,07%
<b>2.2</b>	<b>Inversión</b>	<b>(27,27)</b>	<b>(30,10)</b>	<b>-1,86%</b>	<b>-1,91%</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Adquisición de activos fijos</b>	<b>(1,36)</b>	<b>(1,58)</b>	<b>-0,09%</b>	<b>-0,10%</b>
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	(1,07)	(1,33)	-0,07%	-0,08%
2.2.1.01.01	Viviendas	(0,01)	(0,05)	0,00%	0,00%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	(0,11)	(0,19)	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	(0,95)	(1,09)	-0,06%	-0,07%
2.2.1.99	Otros activos fijos	(0,29)	(0,25)	-0,02%	-0,02%
2.2.99	Otros gastos de inversión	(25,92)	(28,52)	-1,76%	-1,81%
<b>3</b>	<b>Préstamo neto</b>				
	<b>(obtención - concesión)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	-	-	-	-
<b>4</b>	<b>Balance</b>	<b>(0,52)</b>	<b>(0,39)</b>	<b>-0,04%</b>	<b>-0,02%</b>
<b>5</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>0,52</b>	<b>0,39</b>	<b>0,04%</b>	<b>0,02%</b>
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	0,66	1,06	0,04%	0,07%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,07)	(0,05)	0,00%	0,00%
5.3	Desahorro Fonpet	1,18	1,31	0,08%	0,08%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(1,25)	(1,93)	-0,09%	-0,12%

**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

Anexo 4-3

**Balance Fiscal  
Gobiernos Centrales Territoriales  
Municipios capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>1</b>	<b>Ingresos</b>	<b>51,10</b>	<b>61,03</b>	<b>3,48%</b>	<b>3,88%</b>
<b>1.1</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>46,04</b>	<b>55,07</b>	<b>3,13%</b>	<b>3,50%</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Tributarios</b>	<b>22,15</b>	<b>26,40</b>	<b>1,51%</b>	<b>1,68%</b>
1.1.1.01	Industria y comercio	9,36	11,65	0,64%	0,74%
1.1.1.02	Predial unificado	7,07	7,95	0,48%	0,51%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	0,40	0,42	0,03%	0,03%
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	1,09	1,19	0,07%	0,08%
1.1.1.05	Estampillas	0,64	0,76	0,04%	0,05%
1.1.1.06	Registro y Anotación	-	-	-	-
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	0,24	0,26	0,02%	0,02%
1.1.1.09	Vehículos Automotores	0,83	1,04	0,06%	0,07%
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,83	0,94	0,06%	0,06%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,31	0,46	0,02%	0,03%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,27	0,27	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,02	0,03	0,00%	0,00%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	1,07	1,41	0,07%	0,09%
<b>1.1.2</b>	<b>No tributarios</b>	<b>2,77</b>	<b>3,58</b>	<b>0,19%</b>	<b>0,23%</b>
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	2,32	3,03	0,16%	0,19%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,29	0,34	0,02%	0,02%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,29	0,34	0,02%	0,02%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	0,16	0,21	0,01%	0,01%
<b>1.1.3</b>	<b>Transferencias y aportes</b>	<b>21,12</b>	<b>25,09</b>	<b>1,44%</b>	<b>1,60%</b>
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	14,68	16,21	1,00%	1,03%
1.1.3.01.01	Participación para educación	9,40	10,24	0,64%	0,65%
1.1.3.01.02	Participación para salud	3,92	4,46	0,27%	0,28%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	0,81	0,90	0,05%	0,06%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,07	0,09	0,00%	0,01%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	0,48	0,52	0,03%	0,03%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	-	-	-	-

## Continiación Anexo 4-3

**Balance Fiscal**  
**Gobiernos Centrales Territoriales**  
**Municipios capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias – Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias – Nivel Central	5,04	6,57	0,34%	0,42%
1.1.3.05	Transferencias – Nivel Departamental	0,07	0,10	0,01%	0,01%
1.1.3.06	Transferencias – Nivel Municipal	-	-	-	-
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,06	0,07	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	1,26	2,14	0,09%	0,14%
<b>1.2</b>	<b>Ingresos de capital</b>	<b>5,05</b>	<b>5,96</b>	<b>0,34%</b>	<b>0,38%</b>
1.2.1	Otras Recuperaciones de Cartera	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,27	0,35	0,02%	0,02%
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	4,58	5,05	0,31%	0,32%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,20	0,55	0,01%	0,03%
<b>2</b>	<b>Gastos</b>	<b>(50,65)</b>	<b>(60,00)</b>	<b>-3,45%</b>	<b>-3,82%</b>
<b>2.1</b>	<b>Gastos corrientes</b>	<b>(7,73)</b>	<b>(9,91)</b>	<b>-0,53%</b>	<b>-0,63%</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>(7,73)</b>	<b>(9,91)</b>	<b>-0,53%</b>	<b>-0,63%</b>
<b>2.1.1.01</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>(3,17)</b>	<b>(3,68)</b>	<b>-0,22%</b>	<b>-0,23%</b>
<b>2.1.1.02</b>	<b>Gastos generales</b>	<b>(1,88)</b>	<b>(1,76)</b>	<b>-0,13%</b>	<b>-0,11%</b>
<b>2.1.1.03</b>	<b>Gasto de comercialización y producción</b>	<b>(0,00)</b>	<b>(0,00)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	-	-	-	-
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-	-	-	-
<b>2.1.1.04</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>(1,36)</b>	<b>(2,37)</b>	<b>-0,09%</b>	<b>-0,15%</b>
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,08)	(0,10)	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	-	-	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,01)	(0,00)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	-	-	-	-

Continiación Anexo 4-3

**Balance Fiscal  
Gobiernos Centrales Territoriales  
Municipios capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	-	-	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	-	-	-	-
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	(1,26)	(2,27)	-0,09%	-0,14%
<b>2.1.1.05</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>(0,08)</b>	<b>(0,01)</b>	<b>-0,01%</b>	<b>0,00%</b>
<b>2.1.1.06</b>	<b>Intereses de la deuda</b>	<b>(1,23)</b>	<b>(2,08)</b>	<b>-0,08%</b>	<b>-0,13%</b>
2.1.1.06.01	Deuda externa	(0,25)	(0,36)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda interna	(0,98)	(1,72)	-0,07%	-0,11%
<b>2.2</b>	<b>Inversión</b>	<b>(42,92)</b>	<b>(50,09)</b>	<b>-2,92%</b>	<b>-3,19%</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Adquisición de activos fijos</b>	<b>(1,75)</b>	<b>(2,28)</b>	<b>-0,12%</b>	<b>-0,14%</b>
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	(1,14)	(1,68)	-0,08%	-0,11%
2.2.1.01.01	Viviendas	(0,02)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	(0,16)	(0,23)	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	(0,96)	(1,44)	-0,07%	-0,09%
2.2.1.99	Otros activos fijos	(0,61)	(0,60)	-0,04%	-0,04%
2.2.99	Otros gastos de inversión	(41,18)	(47,81)	-2,80%	-3,04%
<b>3</b>	<b>Préstamo neto (obtención - concesión)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	-	-	-	-
<b>4</b>	<b>Balance</b>	<b>0,44</b>	<b>1,03</b>	<b>0,03%</b>	<b>0,07%</b>
<b>5</b>	<b>Financiamiento</b>	<b>(0,44)</b>	<b>(1,03)</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,07%</b>
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	1,73	1,40	0,12%	0,09%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	0,28	0,34	0,02%	0,02%
5.3	Desahorro Fonpet	0,48	0,49	0,03%	0,03%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(2,94)	(3,26)	-0,20%	-0,21%

*Fuente:* Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).

## Anexo 4-4

**Balance Fiscal**  
**Gobiernos Centrales Territoriales**  
**Municipios no capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>1</b>	<b>Ingresos</b>	<b>41,32</b>	<b>47,84</b>	<b>2,81%</b>	<b>3,04%</b>
<b>1.1</b>	<b>Ingresos corrientes</b>	<b>40,18</b>	<b>46,40</b>	<b>2,73%</b>	<b>2,95%</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Tributarios</b>	<b>9,96</b>	<b>11,59</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,74%</b>
1.1.1.01	Industria y Comercio	3,33	4,01	0,23%	0,26%
1.1.1.02	Predial Unificado	2,41	2,64	0,16%	0,17%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	-	-	-	-
1.1.1.04	Sobretasa Gasolina Motor	0,90	0,97	0,06%	0,06%
1.1.1.05	Estampillas	0,88	1,12	0,06%	0,07%
1.1.1.06	Registro y Anotación	-	-	-	-
1.1.1.07	Circulación y Tránsito	0,03	0,02	0,00%	0,00%
1.1.1.08	Cigarrillos y Tabaco	-	-	-	-
1.1.1.09	Vehículos Automotores	-	-	-	-
1.1.1.10	Alumbrado Público	0,80	0,94	0,05%	0,06%
1.1.1.11	Avisos y Tableros	0,26	0,32	0,02%	0,02%
1.1.1.12	Delineación y Urbanismo	0,36	0,36	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Juegos de suerte y azar	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.1.99	Otros ingresos tributarios	1,00	1,20	0,07%	0,08%
<b>1.1.2</b>	<b>No tributarios</b>	<b>1,84</b>	<b>2,34</b>	<b>0,13%</b>	<b>0,15%</b>
1.1.2.01	Tasas, Multas y Contribuciones	1,32	1,75	0,09%	0,11%
1.1.2.02	Venta de bienes y servicios	0,23	0,23	0,02%	0,01%
1.1.2.02.01	Venta de bienes	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.2.02.02	Venta de servicios	0,23	0,22	0,02%	0,01%
1.1.2.99	Otros ingresos no tributarios	0,29	0,36	0,02%	0,02%
<b>1.1.3</b>	<b>Transferencias y aportes</b>	<b>28,37</b>	<b>32,47</b>	<b>1,93%</b>	<b>2,07%</b>
1.1.3.01	Transferencias Inversión - SGP	16,15	17,63	1,10%	1,12%
1.1.3.01.01	Participación para educación	4,11	4,56	0,28%	0,29%
1.1.3.01.02	Participación para salud	6,58	7,02	0,45%	0,45%
1.1.3.01.03	Participación para propósito general	3,78	4,16	0,26%	0,26%
1.1.3.01.04	Asignaciones especiales	0,21	0,25	0,01%	0,02%
1.1.3.01.05	Agua potable y saneamiento básico	1,47	1,64	0,10%	0,10%
1.1.3.01.06	Atención integral de la primera infancia	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.02	Transferencias - Regalías	-	-	-	-
1.1.3.03	Transferencias – Partic.	-	-	-	-
1.1.3.04	Transferencias – Nivel Central	9,02	11,33	0,61%	0,72%
1.1.3.05	Transferencias – Nivel Departamental	0,34	0,86	0,02%	0,05%

## Continiación Anexo 4-4

**Balance Fiscal**  
**Gobiernos Centrales Territoriales**  
**Municipios no capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
1.1.3.06	Transferencias – Nivel Municipal	-	-	-	-
1.1.3.07	Aportes de afiliados	-	-	-	-
1.1.3.08	Aportes patronales	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.1.3.99	Otros aportes	2,86	2,65	0,19%	0,17%
<b>1.2</b>	<b>Ingresos de capital</b>	<b>1,13</b>	<b>1,44</b>	<b>0,08%</b>	<b>0,09%</b>
1.2.1	Otras Recuperaciones de Cartera	0,01	0,02	0,00%	0,00%
1.2.2	Reintegros	0,18	0,20	0,01%	0,01%
1.2.3	Utilidades y Excedentes Fros.	0,24	0,33	0,02%	0,02%
1.2.99	Otros ingresos de capital	0,70	0,89	0,05%	0,06%
<b>2</b>	<b>Gastos</b>	<b>(41,76)</b>	<b>(50,20)</b>	<b>-2,84%</b>	<b>-3,19%</b>
<b>2.1</b>	<b>Gastos corrientes</b>	<b>(5,70)</b>	<b>(6,75)</b>	<b>-0,39%</b>	<b>-0,43%</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>(5,70)</b>	<b>(6,75)</b>	<b>-0,39%</b>	<b>-0,43%</b>
<b>2.1.1.01</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>(2,83)</b>	<b>(3,31)</b>	<b>-0,19%</b>	<b>-0,21%</b>
<b>2.1.1.02</b>	<b>Gastos generales</b>	<b>(1,61)</b>	<b>(1,79)</b>	<b>-0,11%</b>	<b>-0,11%</b>
<b>2.1.1.03</b>	<b>Gasto de comercialización y producción</b>	<b>(0,02)</b>	<b>(0,02)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
2.1.1.03.01	Materiales y suministros	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.02	Adquisición de servicios	(0,02)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.03.03	Gastos de personal (de la operación comercial)	-	-	-	-
<b>2.1.1.04</b>	<b>Transferencias corrientes</b>	<b>(0,78)</b>	<b>(0,85)</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-0,05%</b>
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,01)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	-	-	-	-
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,00)	-	-	-
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,00)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	-	-	-	-
2.1.1.04.06	Transferencias SGP	-	-	-	-
2.1.1.04.99	Otras Transferencias	(0,77)	(0,83)	-0,05%	-0,05%
<b>2.1.1.05</b>	<b>Transferencias de capital</b>	<b>(0,07)</b>	<b>(0,07)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>2.1.1.06</b>	<b>Intereses de la deuda</b>	<b>(0,40)</b>	<b>(0,73)</b>	<b>-0,03%</b>	<b>-0,05%</b>
2.1.1.06.01	Deuda externa	(0,02)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.06.02	Deuda interna	(0,38)	(0,72)	-0,03%	-0,05%
<b>2.2</b>	<b>Inversión</b>	<b>(36,06)</b>	<b>(43,44)</b>	<b>-2,45%</b>	<b>-2,76%</b>

## Continiación Anexo 4-4

**Balance Fiscal**  
**Gobiernos Centrales Territoriales**  
**Municipios no capitales**

Codigo	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2022	2023	2022	2023
<b>2.2.1</b>	<b>Adquisición de activos fijos</b>	<b>(2,56)</b>	<b>(2,83)</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,18%</b>
2.2.1.01	Edificaciones y estructuras	(2,17)	(2,42)	-0,15%	-0,15%
2.2.1.01.01	Viviendas	(0,03)	(0,04)	0,00%	0,00%
2.2.1.01.02	Edificaciones distintas a viviendas	(0,58)	(0,61)	-0,04%	-0,04%
2.2.1.01.03	Otras estructuras	(1,56)	(1,78)	-0,11%	-0,11%
2.2.1.99	Otros activos fijos	(0,39)	(0,41)	-0,03%	-0,03%
2.2.99	Otros gastos de inversión	(33,50)	(40,61)	-2,28%	-2,58%
<b>3</b>	<b>Préstamo neto</b>	<b>(0,00)</b>	<b>(0,00)</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
	<b>(obtención - concesión)</b>				
3.1	Obtención	-	-	-	-
3.2	Concesión	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
4	Balance	(0,45)	(2,36)	-0,03%	-0,15%
5	Financiamiento	0,45	2,36	0,03%	0,15%
5.1	Crédito interno neto (desembolsos - amortizaciones)	0,54	0,60	0,04%	0,04%
5.2	Crédito externo neto (desembolsos - amortizaciones)	(0,00)	(0,02)	0,00%	0,00%
5.3	Desahorro Fonpet	0,50	0,27	0,03%	0,02%
5.4	Otras fuentes financiamiento	(0,5954)	1,50	-0,04%	0,10%

**Fuente:** Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, elaboración Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría General de la República (CGR).





# **Nota metodológica**



## Nota metodológica y estadística análisis 2022-2023

La Contraloría general de la república (CGR) mide el balance fiscal ( $BF_t$ ) de los gobiernos centrales territoriales con base en la ejecución presupuestal obtenida en la vigencia según la siguiente fórmula:

$$BF = I_t - (G_t + \Delta CxP) \quad (1)$$

Donde:

$I_t$  = ingresos recaudados en la vigencia.

Este valor corresponde a las cuentas de ingresos cuyo recaudo efectivamente se obtuvo en la vigencia actual (momento  $t$ )<sup>1</sup>, y su medición es a partir de las operaciones efectivas<sup>2</sup>. De tal manera, se excluyen los montos recibidos de los desembolsos de crédito, los recursos del balance, los desahorros del Fondo de Pensiones Públicas Territoriales (FONPET) y otras fuentes que pasan a financiar el déficit o a ser invertidas en el caso de haberse alcanzado un superávit.

$G_t$  = gastos de la vigencia

Dentro de los gastos de la vigencia se incluyen los pagos de la vigencia actual ( $t$ ), los pagos en  $t$  de las reservas presupuestales de la vigencia  $t-1$  y los pagos en  $t$  de las cuentas por pagar de la vigencia  $t-1$ , representados en la siguiente fórmula:

---

**1.** "Se consideran ingresos a las entradas de caja efectivas, en moneda nacional, que incrementan las disponibilidades para el gasto". Régimen de contabilidad Presupuestal Pública Contraloría General de la República 2020.

**2.** Se refiere a las operaciones de ingresos y gastos que impactan directamente el resultado fiscal en un periodo determinado. Las operaciones pueden ser corrientes o no corrientes, donde las primeras son frecuentes y las segundas esporádicas o asociadas a eventos específicos

$$G_t = P_t + P_t^{\text{Res}_{t-1}} + P_t^{\text{CxP}_{t-1}} \quad (2)$$

Donde:  $P_t$  = Pagos de la vigencia actual (t) (3)  
 $t$  = vigencia actual  
 $t-1$  = vigencia anterior

$P_t^{\text{Res}_{t-1}}$  = pagos en t de las reservas presupuestales de la vigencia t-1 (4)

$P_t^{\text{CxP}_{t-1}}$  = pagos en t de las cuentas por pagar de la vigencia t-1 (5)

El monto utilizado para calcular los gastos de la vigencia no incluye las amortizaciones de deuda que se reclasifican en el financiamiento por debajo de la línea.

$\Delta CxP = \text{Deuda Flotante}$

La deuda flotante se define como las cuentas por pagar de la vigencia actual menos los pagos en t de cuentas por pagar de la vigencia anterior (t-1) de la manera siguiente:

$$\Delta CxP = \text{deuda flotante} = CxP_t - P_t^{\text{CxP}_{t-1}} \quad (6)$$

$CxP_t$  = cuentas por pagar de la vigencia actual (7)

$P_t^{\text{CxP}_{t-1}}$  = Pagos en t de cuentas por pagar de la vigencia anterior (t-1) (8)

Ahora bien, de la sustitución de las fórmulas 2 y 6 en la uno para el cálculo del balance fiscal territorial, se tienen que:

$$BF_t = I_t - (G_t + \text{Deuda Flotante}) \quad (9)$$

$$BF_t = I_t - (P_t + P_t^{\text{Res}_{t-1}} + P_t^{\text{CxP}_{t-1}} + CxP_t - P_t^{\text{CxP}_{t-1}}) \quad (10)$$

Por lo cual:

$$BF_t = I_t - (P_t + P_t^{\text{Res}_{t-1}} + CxP_t) \quad (11)$$

Así, tomando en consideración que las obligaciones ( $O_t$ ) de la vigencia t:

$$O_t = P_t + CxP_t \quad (12)$$

Entonces, por lo anterior, el balance fiscal se calcula como:

$$BF_t = I_t - (O_t + P_t^{Res_{t-1}}) \quad (13)$$

De esta manera, para el cálculo del balance fiscal utilizamos el momento presupuestal de las obligaciones de la vigencia y los pagos en t de cuentas por pagar de la vigencia anterior.

Con esta metodología es posible calcular el balance fiscal de los gobiernos centrales territoriales y de otras entidades que le reportan información a la CGR través de la Categoría Única de Información de Presupuesto Ordinario (CUIPO). Dicha categoría hace parte del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) para el caso de la programación y ejecución de los presupuestos ordinarios como de los presupuestos del Sistema General de Regalías (SGR).

En el caso de las regalías, dado que este es bienal y de caja, se considera un tratamiento especial para su información. Este consiste en anualizar las cifras reportadas por las entidades que deben realizarlo según la información e instrucción emitidas por de la CGR.

Aunque la CGR utiliza esta metodología para calcular el balance fiscal con el cual se elabora el presente análisis, esto no excluye que existen otros momentos presupuestales de medición como son por programación, compromisos y pagos, principalmente.

### Nota estadística

Para los cálculos del balance fiscal 2022 y 2023, la CGR utiliza la información reportada en CUIPO. La medición se realiza tras el análisis y transformación de estos datos, a partir de lo cual se obtienen los ingresos, los gastos, la deuda flotante y el financiamiento requerido en las vigencias referidas.

La Dirección de Estudios Macroeconómicos (DEM) de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas (CDEFP) realizó un requerimiento específico para la elaboración del cálculo de los balances fiscales en el ámbito territorial a la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DCEF), como insumo necesario para la elaboración del Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2023 que presenta el análisis de los resultados de 2022 y 2023.

Para esto, la DEM elaboró el documento de solicitud relacionado a continuación:

## Requerimiento de información y cálculo del balance fiscal para el informe de la Situación de las Finanzas del Estado (ISFE) 2023-2022

### A. Introducción

El ISFE basa su análisis en la determinación de las causas y condiciones que explican el resultado del balance fiscal obtenido por el sector público consolidado que elabora la Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales (DCEF). Esta dirección debe entregar los insumos requeridos, basada en los ingresos y los gastos reportados por las entidades a CUIPO en 2022 y 2023. Esto desde una estructura que agrupe los diferentes ámbitos o conjuntos de entidades, de acuerdo con la clasificación establecida en el ISFE.

Los ingresos y los gastos deben clasificarse de acuerdo con los lineamientos de la DEM-CGR. El computo del balance para los años mencionados se basa en la metodología de cálculo definida por la DEM-CGR que ajusta los parámetros utilizados por el Fondo Monetario Internacional para su medición.

En este sentido y teniendo en cuenta las diversas reuniones adelantadas previamente con la DCEF, se solicita la entrega a la DEM de la información requerida bajo las condiciones detalladas en los puntos enunciados a continuación:

### B. Requerimientos de información

Grupos de entidades solicitados:

- Gobiernos centrales territoriales (GCT) agrupados.
- Departamentos.
- Municipios capitales.
- Demás municipios.
- Establecimientos públicos territoriales.

- Empresas públicas nacionales.
- Empresas públicas territoriales.
- Entidades prestadoras de servicios de salud (anexo a este requerimiento).

Entrega de la información:

Se requiere la entrega de un archivo de Excel por cada grupo de entidades, que contenga:

Del universo:

El listado de entidades que se incluyeron en el **universo** por cada uno de los grupos o ámbitos.

Archivo con listado de entidades que no superaron los **filtros** de calidad junto con el reporte de errores.

De la homologada:

Los datos agregados por cuenta CUIPO y por entidad que incluyan la **homologación** (anexo a este requerimiento) a cuentas fiscales, de las entidades que hayan superado los filtros del punto C.

El cuadro del **balance fiscal** en tabla dinámica que permita filtrar por entidad, solamente de las entidades que hayan superado los filtros del punto C. Para los cálculos del **balance fiscal** se deben considerar los criterios descritos en el punto D.

### C. Validaciones de la información

Antes de proceder a la entrega respectiva a la DEM de la información a suministrar, es necesario que la DCEF valide los siguientes filtros de calidad:

**Filtro 1:** la entidad reportó ingresos totales por valor de cero (0) para CUIPO en 2023 o 2022.

**Filtro 2:** la entidad reportó gastos totales por valor de cero (0) para CUIPO en 2023 o 2022.

**Filtro 3:** la entidad reportó ingreso o gasto total por valor de cero (0) para SGR en 2023 o 2022.

**Filtro 4:** la entidad reportó en el año dos del bienio de regalías (2022) un valor de ingresos menor al del año (2021).

**Filtro 5:** una empresa o estapúblico o social reportó ingresos o gastos totales mayores a los 100 billones de pesos (2022-2023).

**Filtro 6:** una empresa o estapúblico o social reportó ingresos o gastos totales menores a los 200 millones de pesos (2022-2023).

**Filtro 7:** la entidad se sale del rango normal de variación de ingresos y gastos totales en la vigencia para CUIPO (2022-2023).

$$\text{Índice ingreso} = \frac{\text{Ingreso total año 2023}}{\text{Ingreso total año 2022}}$$

$$\text{Índice gasto} = \frac{\text{Gasto total año 2023}}{\text{Gasto total año 2022}}$$

El rango esperado de cada índice está entre 0,5 y 1,5 y lo que se encuentre fuera de ese rango será considerado un error y no debe tenerse en cuenta.

**Filtro 8:** relación ingreso total/gasto total por fuera del rango 0,75 y 1,25 para el año 2023.

Si la entidad no supera alguno de los filtros 3 ó 4 se debe retirar únicamente del reporte de SGR. Si no supera algún filtro 1, 2, 5, 6, 7 u 8, se retira de CUIPO y de SGR. (el filtro 8 fue excluido posteriormente por valores estadísticos)



## D. Parámetros para el cálculo del balance fiscal territorial

### Presupuesto ordinario -CUIPO

Agregación de cuentas:

- Agregación para las cuentas de ingresos, con base en el recaudo total.
- Agregación para las cuentas de gastos, con el siguiente criterio:

$$\text{Gasto} = - (\text{O\_V1} + \text{P\_V2} + \text{O\_V4} + \text{P\_V5})$$

En donde,

V1= vigencia 1, equivalente a la vigencia actual.

V2= vigencia 2, equivalente a ejecución de reservas presupuestales.

V4= vigencia 4, equivalente a ejecución que afecta el presupuesto de la vigencia en curso relacionada con inversiones programadas para realizarse en varios años (vigencias futuras).

V5= vigencia 5, equivalente a reservas presupuestales de inversiones programadas para realizarse en varios años (vigencias futuras).

De manera que:

O\_V1= obligaciones presupuesto de la vigencia actual.

P\_V2 = pagos de reservas presupuestales.

O\_V4= obligaciones cuya ejecución afecta el presupuesto de la vigencia en curso (vigencias futuras).

P\_V5= pagos reservas presupuestales de vigencias futuras.

Estas vigencias corresponden a las que se reportan en CHIP para la categoría CUIPO, las cuales van de la 1 a la 6<sup>3</sup>.

Los valores de gasto deben quedar con signo negativo.

### **En el Sistema General de Regalías (SGR)**

Anualización de los datos de 2022 del presupuesto SGR:

Como en el SGR para 2022 se reportó el acumulado del bienio, se deben restar los valores de 2021 para obtener una estimación de lo ejecutado solo en 2022.

Actualización con los valores anualizados del año dos del bienio SGR (2022):

Es necesario reemplazar en el consolidado todos los valores de 2022 del presupuesto SGR con los datos anualizados descritos en el párrafo anterior. En el consolidado no debe quedar ningún registro del presupuesto acumulado del bienio ya que el análisis que se realizará es de periodo anual.

### **Anexos:**

- Listado de entidades territoriales prestadoras de salud.
- Homologación entre cuentas CUIPO y cuentas fiscales.
- Estructura de las cuentas del balance fiscal.

---

**3.** Los momentos presupuestales de la programación (Prog) teniendo en cuenta las vigencias futuras sería:

Programación Vigencia Actual = Prog\_V1 + Prog\_V4

Programación Reservas presupuestales = Prog\_V2 + Prog\_V5

Programación Cuentas Por Pagar = Prog\_V3 + Prog\_V6

La programación en los momentos presupuestales Prog\_V2, Prog\_V3, Prog\_V5 y Prog\_V6 debería entenderse como la programación de las Reservas y de las Cuentas por Pagar, cuya ejecución quedó pendiente en la vigencia anterior. Es decir, como la programación del rezago presupuestal, teniendo en cuenta que se captura la información de vigencias futuras mediante las vigencias 4 a 6.

CONTRERAS, José Enrique (2013) Procedimientos y notas para calcular balance Fiscal para el Informe La Situación de las Finanzas del Estado 2013 (años 2012 y 2013) a partir de la información del Datamart Pág. 3. Contraloría General de la República

**Nota:** Se recomienda que se validen los filtros tan pronto la DCEF reciba la información para que les puedan solicitar ajustes a las entidades de forma oportuna.

**En resumen,** el cálculo de los balances fiscales para 2022 y 2023 se elabora con base en los valores reportados dentro de los ámbitos establecidos para las capturas realizadas en CUIPO.

CUIPO es una nueva categoría del CHIP, que está estructurada a partir de la adopción del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal expedido por la CGR por la Resolución Reglamentaria Orgánica 040 de 2020<sup>4</sup>. Categoría desde la cual se obtienen la programación y ejecución de ingresos y gastos de las entidades del sector público, con el propósito de unificar, centralizar y consolidar la contabilidad del presupuesto general de este sector.

Es importante resaltar que CUIPO es una categoría de CHIP y captura información del presupuesto ordinario de aproximadamente 4000 entidades que ejecutan recursos públicos, aunque dicha categoría no tiene incluido la ejecución del Presupuesto General de la Nación, la cual se obtiene a través del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera). De igual manera, hay que señalar que la calidad de la información reportada por las entidades en CUIPO es responsabilidad de las entidades que la reportan.

En relación con el cálculo del balance fiscal para 2022 y 2023, requerido para la elaboración del informe de la Situación de las Finanzas Públicas de 2023, es importante hacer claridad respecto a las implicaciones de los cambios introducidos en la metodología de su medición.

De la revisión al procedimiento que se venía aplicando para medir el resultado fiscal se determinó introducir algunos cambios, referidos, de una parte, a la homologación de las cuentas presupuestales (establecer cuentas de ingresos gastos, y financiamiento) y de otra, a la calidad de

---

**4.** Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Presupuestal Pública y el Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal y normas que han modificado o complementado la misma.

la información reportada por las entidades del sector público al CUIPO (cumplir con los filtros arriba mencionados)<sup>5</sup>.

Con esta variación, el año 2022, común a los informes de la Situación de las Finanzas Públicas de 2022 y 2023, registra un valor diferente al observado con la metodología anterior. Circunstancia bajo la cual, dado que el informe de la Situación de las Finanzas Públicas de 2023 se elabora con base en la nueva metodología de cálculo, el año 2022 mostrará unas cifras diferentes a las observadas en informe de 2022. Esto debido a que para hacer la comparación de 2022 y 2023 se requiere tener una misma metodología de cálculo.

Sobre la información reportada en CUIPO, en el ámbito correspondiente al Presupuesto del Sistema General de Regalías, y una vez realizadas las homologaciones y análisis respectivos, además de calcular los balances de 2022 y 2023, se encontró que no es consistente para realizar el examen mediante el resultado de balance fiscal, por lo que la CGR no considerará dicha información en el agregado del total de CUIPO para dichos años, por tanto procura y estima que en los próximos informes a realizar la información tenga la calidad y consistencia óptima que permita examinar adecuadamente los resultados obtenidos.

---

**5.** La Dirección de Estudios Macroeconómicos realizó la homologación de estas cuentas basada en lo plasmado dentro del requerimiento de información arriba anotado y en las validaciones realizadas. Esto conllevó a transformar la metodología aplicada sobre la información para el análisis de la Situación de las Finanzas con el resultado de los balances fiscales desde allí obtenidos.





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