



Resumen Ejecutivo

Auditoría del Balance General de la Nación 2018

AUDITORIA AL BALANCE GENERAL DEL SECTOR PUBLICO Y DE LA NACION VIGENCIA 2018

La Contraloría General de la República (CGR), en virtud de lo dispuesto en el artículo 268 y el parágrafo del artículo 354 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 47 de la Ley 42 de 1993 realizó la auditoría al Balance General de la Hacienda Pública y al Balance General de la Nación a 31 de diciembre de 2018 preparados por la Contaduría General de la Nación (CGN).

Estas auditorías tuvieron por objeto emitir un dictamen sobre los estados contables consolidados para determinar si estos reflejaron razonablemente la situación económica y financiera del Sector Público y de la Nación, conforme al marco normativo que les aplica. El proceso auditor es un trabajo que articula los esfuerzos de las Contralorías Delegadas Sectoriales de la CGR y las Contralorías Territoriales (Departamentales, Distritales y Municipales).

Los estados contables consolidados tanto del sector público como del nivel nacional, a 31 de diciembre de 2018, que fueron preparados por la Contaduría General de la Nación (CGN), incluyen balances individuales preparados bajo varios marcos normativos, según lo establecido en la Resolución 156 del 29 de mayo de 2018 de la CGN que adopta el régimen de contabilidad pública, el cual está conformado por:

- El referente teórico y metodológico de la regulación contable pública.
- El marco normativo para empresas que cotizan en el mercado de valores o que captan o administran ahorro del público (Resoluciones 037 de 2017 y 033 de 2018).
- El marco normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público, reguladas por las Resoluciones 414 del 8 de septiembre de 2014 (modificada por las Resoluciones: 598 de 2014; 139, 509, 576 y 662 de 2015, y; 607 de 2016), aplicable a las empresas que no coticen en el mercado de valores, que no capten ni administren ahorro del público y que hayan sido clasificadas como empresas por el Comité Interinstitucional de la Comisión de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP), según los criterios establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP).
- El marco normativo para entidades de gobierno con sus respectivos elementos (Resolución 533 del 8 de octubre de 2015, modificada por las Resoluciones 113 del 1 de abril de 2016, 484 del 17 de octubre de 2017 y 582 del 6 de diciembre de 2018) inició su aplicación en 2018.
- El marco normativo para entidades en liquidación (Resolución 461 de octubre 5 de 2017, aplicable a las entidades en liquidación bajo el ámbito del régimen de contabilidad pública para las cuales exista un acto que ordene su supresión o disolución con fines de liquidación) o la regulación del proceso contable y del sistema documental contable.

Informe de Auditoría al Balance General de la Nación.

Para la vigencia 2018 la CGR, a través de sus contralorías delegadas sectoriales, realizó auditorías financieras a 104 entidades que conformaron la muestra de la auditoría al Balance

General de la Nación. En cobertura se alcanzó el 89,4% de los activos agregados del nivel nacional (\$751,4 billones) y en los pasivos el 95,3% (\$1.111,9 billones) (Cuadro 1)

Cuadro 1 -
Muestra de Auditoría
por marco normativo
Nación
(Cifras en billones de pesos)

Marco normativo	Universo		Muestra		%
	Número	Activos	Número	Activos	
	de	de	de	de	
	entidades agregadas		entidades agregadas		
Empresas no cotizantes - (Res. 414/14)	39	16.6	10	11.5	69.4
Entidades cotizantes - (Res 743/13 y modificaciones)	35	313.6	16	259.9	82.9
Entidades de gobierno - (Anexo Res 533/15)	231	506.7	77	478.5	94.4
Entidades en Liquidación - Resolución No. 461 de 20	51	3.6	1	1.6	43.9
Total	356	840.5	104	751.4	89.4

* Entidades en liquidación y otras entidades en procesos especiales

Fuente: Contaduría General de la Nación, cálculos Contraloría General de la República

Como resultado de las auditorías se establecieron incorrecciones totales por \$79,1 billones equivalentes al 12,7% del total de activos, que llevaron a concluir que estas incorrecciones son materiales y tienen un efecto generalizado en los estados financieros (Cuadro 2 y Gráficos 1, 2 y 3).

Cuadro 2 - Incorrecciones de
auditorías individuales por
marco normativo Nación
Cifras en millones de pesos

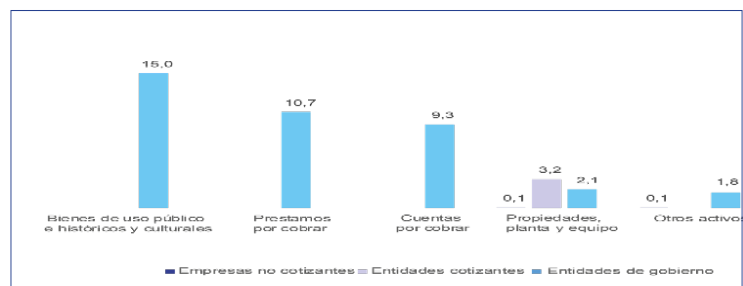
Clase	Entidades cotizantes	Empresas no cotizantes	Entidades de gobierno	Total
Activo	3,228,165.0	90,230.2	38,966,769.1	42,285,164.3
Pasivo	6,548.7	21,506.0	15,728,776.4	15,756,831.1
Patrimonio	364.9		20,535,951.8	20,536,316.7
Ingresos	20,023.6	17.2	223,258.5	243,299.3
Costos y gastos			248,938.1	248,938.1
Total	3,255,102.2	111,753.4	75,703,693.8	79,070,549.4

Fuente: CGR

a) Incorrecciones en el activo

Entre los casos más representatos se encontraron

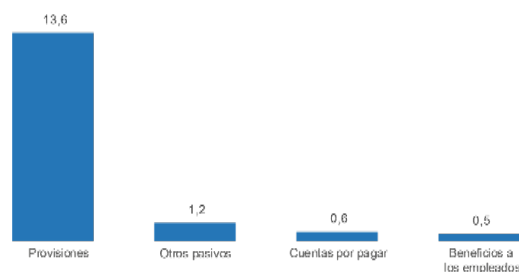
Gráfico 1
Incorrecciones en el activo
Cifras en Billones de pesos



los saldos contrarios no explicados que ascendieron a \$6,6 billones en la cuenta de IVA externo de la DIAN; omisión de mediciones iniciales de los bienes de uso público de la U.A.E de la Aeronáutica Civil (Aerocivil), cuyo saldo de la cuenta era de \$7,9 billones; las condiciones de deterioro que no se tuvieron en cuenta por parte de Deuda Nación sobre los préstamos concedidos al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) y que los sobrestimó en \$10,7 billones y la sobrestimación de propiedad, planta y equipo por \$3,2 billones que se sigue presentando en Reficar, entre otros.

b) Incorrecciones en el pasivo

Gráfico 2 Incorrecciones en el pasivo
Cifras en Billones de pesos



Entre los principales está, la subestimación de litigios y demandas en el Instituto Nacional de Vías (Invías) por \$7,9 billones, debido a diferencias entre el registro contable de \$1,03 billones y el aplicativo ekogui por \$8,9 billones, y en Tesoro Nacional por \$3,8 billones debido a que no se registraron los diferenciales de compensación a cargo del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles, los cuales podían ser objeto de cuantificación, estimación y registro.

c) Incorrecciones en el Patrimonio

Cuadro 3
Incorrecciones en el Patrimonio
Cifras en millones de pesos

Grupo	Total incorrecciones
Patrimonio de las empresas	364,9
Patrimonio de las entidades de gobierno	20.535.951,8
Total	20.536.316,7

Se resaltan hallazgos en las entidades de Gobierno por la adopción del nuevo marco normativo derivado de las normas internacionales de información financiera, tales como reclasificaciones erradas en las cuentas del patrimonio por \$19,4 billones de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

Otro de los aspectos evaluados y consolidados en el proceso auditor se centró en las imposibilidades de obtener evidencia por limitaciones, incertidumbres y saldos por conciliar. Las limitaciones al trabajo del auditor tienen su origen en circunstancias ajenas al control del sujeto auditado, circunstancias relacionadas con la ejecución de los procedimientos de auditoría o el momento de realización de los mismos o limitaciones impuestas por los responsables de la dirección del sujeto de control.

Entre las imposibilidades que fueron materiales de tipo cualitativo, se destacan:

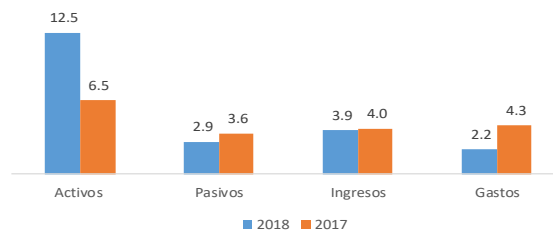
i) Inconsistencias en los saldos iniciales por \$26,4 billones, de los cuales se destacaron las diferencias en los saldos de Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Colpensiones Fondo de Vejez y la Administradora de los Recursos de Seguridad Social en Salud; ii) El Ministerio de vivienda, ciudad y territorio no realizó proceso completo de depuración de bienes inmuebles recibidos por PAR INURBE en liquidación, por lo que no los registró en los estados financieros y; en la Aeronáutica civil, no se facturaron 265 operaciones de despegue y aterrizaje en los aeropuertos.

Por su parte, los saldos por conciliar son partidas que aparecen en el proceso de consolidación de los balances de las 356 entidades. Durante este proceso, se agregan

las cuentas de activos, pasivos y patrimonio, lo cual no se hace a través de una simple suma, sino de un proceso contable en el que se eliminan las transacciones y saldos recíprocos entre entidades que se consolidan. Sin embargo, durante el procedimiento pueden surgir circunstancias que no permiten llevar a cabo esta eliminación, como, por ejemplo, diferencias en el valor o errores en el registro de las cuentas, en cuyos casos aparecen los saldos por conciliar. En el balance se muestran, al final del patrimonio y como “efecto neto de operaciones recíprocas en activos y pasivos” y “efecto neto de inversiones patrimoniales vs patrimonio institucional”, en el estado de resultados consolidado como “saldos de operaciones recíprocas en los ingresos” y “saldos por operaciones recíprocas en los gastos”, indicando las transacciones o saldos recíprocos que no se pudieron eliminar.

Al efectuar el proceso de consolidación de los estados financieros de la Nación para la vigencia 2018, la CGN determinó saldos por conciliar de operaciones recíprocas en activos por \$12,5 billones, en pasivos por \$2,9 billones, en ingresos por \$3,9 billones y en gastos y costos por \$2,2 billones para un total de \$21,3 billones, que equivale a un aumento del 16,4% en relación con el año 2017 y donde se destaca el incremento en los saldos por conciliar en el activo por 91,8%, según se puede apreciar en el Gráfico 3:

Gráfico 3
Evolución de los saldos
por conciliar Nación 2017-2018
Cifras en billones de pesos



Fuente: CGN, cálculos CGR

En este caso, con base en la consolidación de los hallazgos de las contralorías delegadas sectoriales, se concluye que las imposibilidades no son materiales.

En relación con el pasivo pensional se observó que con el procedimiento adoptado por la Contaduría General de la Nación de considerar las obligaciones pensionales de los Fondos de Reserva como pasivos contingentes por \$1.084,9 billones, este valor no está afectando la estructura patrimonial del Balance de la Nación al ser tratadas como contingencias y en consecuencia su valor no es objeto de amortización.

Frente a las opiniones resultantes de una muestra de 104 entidades auditadas, se encontró qué de las opiniones emitidas por las contralorías delegadas sectoriales a los estados financieros individuales de los sujetos de control, el 40,4% tuvo opinión sin salvedades, 23,1% tuvo opinión con salvedades, 33,6% tuvo opinión negativa y 2,9% presentó abstención de opinión (Cuadro 4).

Cuadro 4 Valor de activos y
pasivos muestra por tipo de
opinión Nación
Cifras en billones de pesos

Tipo de opinión	Activos	Pasivos	No. entidades
Sin salvedades	362.4	208.9	42
Con salvedades	160.9	665.6	24
Adversa o negativa	225.2	237.1	35
Abstención	2.9	3.5	3
Total	751.4	1,115.1	104

Fuente: Cálculos CGR

En conclusión, debido a las incorrecciones del Balance de la Nación descritos anteriormente, la CGR emitió un dictamen negativo para la vigencia 2018.

Informe de Auditoría al Balance General de la Hacienda Pública

En el Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2019, la Contraloría General de la República determinó auditar durante el primer semestre de 2019 a 104 entidades del nivel nacional; en el nivel territorial, 443 entidades contables públicas fueron reportadas a CGR como auditadas por las contralorías territoriales, las cuales informaron la opinión a los estados financieros y los hallazgos contables encontrados en las auditorías a dichos sujetos de control. Teniendo en cuenta lo anterior, la muestra de entidades auditadas en el sector público estuvo conformada por 547 entidades contables públicas. (Cuadro 5).

**Cuadro 5 -
Muestra de Auditoría
por marco normativo
sector público**
(Cifras en billones de pesos)

Marco normativo	Universo		Muestra		%
	Número de entidades	Activos agregados	Total entidades	Total activos agregados	
Empresas no cotizantes - (Res. 414/14)	1645	86.3	130	42.5	49.2
Entidades cotizantes - (Res 743/13 y modificaciones)	62	596.5	34	342.8	57.5
Entidades de gobierno - (Anexo Res 533/15)	1830	1,049.3	381	839.6	80.0
Entidades en Liquidación - Resolución No. 461 de 2017,					
Otras*	81	4.2	2	1.6	38.4
Total	3618	1,736.2	547	1,226.4	70.6

* Entidades en liquidación y otras entidades en procesos especiales

Fuente: Contaduría General de la Nación, cálculos Contraloría General de la República

Para la vigencia 2018, la totalidad de incorrecciones alcanzaron los \$100,8 billones, equivalentes al 7,3% del total de activos consolidados del sector público, que llevan a concluir que son incorrecciones materiales sin llegar a alcanzar un nivel generalizado en estados financieros (Cuadro 6)

**Cuadro 6 Incorrecciones de
auditorías individuales**
Cifras en billones de pesos

Clase	Nación	Territorial	Total
Activo	42,3	10,5	52,8
Pasivo	15,8	0,9	16,7
Patrimonio	20,5	0,6	21,1
Ingresos	0,2	0,1	0,3
Costos y gastos	0,2	-	0,2
Total	79,1	12,1	91,2

Incorrecciones en el consolidado:

Pasivo pensional: Beneficios pos empleo pensiones: \$9,6 billones

Los principales hallazgos se obtuvieron en las auditorías realizadas a las entidades de la Nación que fueron descritos anteriormente, por tal razón se detallarán los hallazgos más notables de las entidades territoriales, como son: Inconsistencias en los saldos iniciales por \$176,8 billones en 1.349 entidades del nivel territorial, de los cuales se destacaron las diferencias en los saldos del Distrito Capital, el Instituto Distrital para la recreación y el Deporte y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones.

No se reportó por parte de las contralorías territoriales imposibilidades significativas de obtener evidencia por limitaciones o incertidumbres.

En este caso, con base en la consolidación de los hallazgos de las contralorías delegadas sectoriales y las contralorías territoriales, se concluye que las imposibilidades no son materiales.

Por su parte, al efectuar el proceso de consolidación de los estados financieros del Sector Público para la vigencia 2018 de las 3.618 entidades, la CGN determinó saldos por conciliar de operaciones recíprocas en activos por \$19,8 billones, en pasivos por \$11,6 billones, en ingresos por \$16,3 billones y en gastos por \$12,2 billones para un total de \$59,9 billones, que equivale a un aumento del 16,4% en relación con el año 2017 y donde se destaca la disminución en los saldos por conciliar en los gastos por 55,7%, según se puede apreciar en el Cuadro 7:

Cuadro 7 Evolución de los saldos por conciliar Sector Público 2017-2018
Cifras en billones de pesos

	2017	2018	Variación	
			Valor	%
Activos(1)	15.4	19.8	4.4	28.3
Pasivos	15.0	11.6	- 3.5	- 23.0
Ingresos	12.9	16.3	3.3	25.6
Gastos	27.5	12.2	- 15.3	- 55.7
Total	70.9	59.9	- 11.1	- 15.6

Fuente: CGN, Cálculos CGR

⁽¹⁾ No incluye saldos por conciliar en inversiones patrimoniales

En relación con el pasivo pensional del sector público, se encontró que con el procedimiento adoptado por la Contaduría General de la Nación de considerar las obligaciones pensionales de los Fondos de Reserva como pasivos contingentes por \$1.085,8 billones, este valor no está afectando la estructura patrimonial del Balance del Sector Público al ser tratadas como contingencias y en consecuencia su valor no es objeto de amortización.

Frente a las opiniones resultantes de las 547 entidades auditadas se obtuvo: 182 sin salvedades que equivalen al 33,3%; 237 con salvedades que representan 43,3% del total; 104 con opinión adversa o negativa, que equivalen a 19,0% y 24 con abstención de opinión, que representaron 4,4% de las entidades auditadas (Cuadro 8).

Cuadro 8 Valor de activos y pasivos muestra por tipo de opinión Sector Público
Cifras en billones de pesos





Tipo de opinión	Activos	Pasivos	No. entidades
Sin salvedades	537.5	276.5	182
Con salvedades	424.2	709.5	237
Adversa o negativa	259.9	248.7	104
Abstención	5.0	4.7	24
Totales	1,226.5	1,239.4	547

Fuente: Contraloría General de la República

La evaluación del sistema de control interno contable efectuado por la CGR y las Contralorías Territoriales para la vigencia 2018 dio como resultado que para la muestra de 547 entidades públicas (104 del nivel nacional y 443 del nivel territorial), 251 entidades, 45,9% obtuvieron calificación eficiente; 242 entidades, 44,2% calificación con deficiencias y 54 entidades, 9,9% calificación ineficiente.

En conclusión, debido a las incorrecciones del Balance de la Hacienda Pública descritos anteriormente, la CGR emitió un dictamen con salvedades para la vigencia 2018.

Contraloría General de la República
Carrera 69 No 44 - 35 - Bogotá, Colombia
PBX:(57) 518 7000
FAX:(57) 518 7001
cgr@contraloria.gov.co

 ContraloriaColombia
 @CGR_Colombia
 ContraloriaColombia
 CGR_Colombia

