

ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LA CARTERA MOROSA DEL ESTADO 2016-2020

*Elaboró: Sandra González Pulido, Mónica Viviana Pava Barbosa,
Armando Arias Pulido, Edgar Alberto Gerlein Soto*

*Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Fecha: agosto 2021*

*Revisó: Ricardo Venegas Armesto - Director Estudios Sectoriales
Fecha revisión: agosto de 2021*

*Revisó: Comité de Evaluación Sectorial
Fecha de revisión: septiembre de 2021*

*Aprobó: Andrey Geovanny Rodríguez León- Contralor Delegado
para la Gestión Pública e Instituciones financieras
Fecha de aprobación: noviembre de 2021*

Introducción	1
1. MARCO Y ENFOQUE DEL ESTUDIO SECTORIAL	3
1.1. Antecedentes	3
1.2. Marco Normativo e Institucional	6
1.2.1 Marco Normativo	6
1.2.2 Marco institucional.....	6
1.3. Problema del que se ocupa la evaluación	7
1.4. Aspectos relevantes del BDME	10
2. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA CARTERA MOROSA DEL ESTADO	12
2.1. Entidades que reportan al BDME	13
2.2. Evolución de la cartera	14
2.3. Distribución por naturaleza jurídica	15
2.4. Acuerdos de pago e incumplimientos	16
2.5. Recuperaciones	18
2.6. Cartera morosa vendida o entregada en administración a CISA	19
2.7. Entidades públicas deudoras	21
2.8. Entidades sujeto de control de la CGR	22
2.8.1 Entidades deudoras	22
2.8.2 Entidades acreedoras.....	23
3. EVALUACIÓN DE LA CARTERA MOROSA DE ENTIDADES SELECCIONADAS	23
3.1. Metodología	23
3.2. Población y muestra	24
3.3. Origen de las acreencias	25
3.4. Evolución de la cartera	25
3.5. Cartera por montos de las acreencias	26
3.6. Cartera por tiempo de morosidad	27
3.7. Recuperación de las acreencias	28

3.8. Gestión de cobro de las entidades	30
3.9. Provisiones	31
3.10. Acuerdos de pago celebrados	32
3.11. Acuerdos de pago incumplidos	32
3.12. Cartera castigada	33
3.13. Prescripciones	34
3.14. Menores valores en venta y costos relacionados	34
Conclusiones	37
Bibliografía	38
Anexos	40

Siglas

Adres	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
BAC	Banco Agrario de Colombia S.A.
Bancóldex	Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia
BDME	Boletín de Deudores Morosos del Estado
CISA	Central de Inversiones S.A.
Coljuegos	Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar
CSJ	Consejo Superior de la Judicatura
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
Fonprecon	Patrimonio Autónomo Fondo de Previsión Social del Congreso de la República
FPS	Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia
Icetex	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGN	Presupuesto General de la Nación
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
Uariv	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social

Gráficos

- Gráfico 1-1 Evolución de la cartera morosa del Estado
- Gráfico 1-2 Recuperaciones durante el periodo 2015 - 2020
- Gráfico 1-3 Composición de los retiros – recuperaciones
- Gráfico 2-1 Número de entidades reportantes por nivel nacional y territorial
- Gráfico 2-2 Deudas morosas
- Gráfico 2-3 Deudores morosos
- Gráfico 2-4 Monto Deudas morosas por naturaleza jurídica
- Gráfico 2-5 Deudores morosos por naturaleza jurídica
- Gráfico 2-6 Acuerdo de Pago (AP)– Incumplimientos de Acuerdos de Pago (IAP)
- Gráfico 2-7 Valor de incumplimientos de acuerdos de pago por naturaleza jurídica
- Gráfico 2-8 Número de deudores con incumplimientos de acuerdos de pago
- Gráfico 2-9 Número de entidades que reportaron incumplimiento de pagos nivel nacional y territorial
- Gráfico 3-1 Evolución de la cartera morosa de la muestra

Cuadros

Cuadro 1-1 Actores en procesos de cartera morosa
Cuadro 2-1 Recuperaciones reportadas en el BDME de la Contaduría
Cuadro 2-2 Entidades con el mayor monto de cartera vendida a CISA durante el período
Cuadro 2-3 Cartera entregada en administración a CISA durante el período
Cuadro 2-4 Distribución de las deudas según clase de entidad
Cuadro 3-1 Composición de la cartera morosa por entidades
Cuadro 3-2 Principales rangos en que se concentra la cartera morosa de las entidades
Cuadro 3-3 Castigos de Cartera
Cuadro 3-4 Cartera morosa del Icetex entregada en administración

Anexos

Anexo No. 1 Normatividad
Anexo No. 2 Entidades con cartera morosa sujetos de control de la CGR
Anexo No. 3 Acreencias a favor de sujetos de control de la CGR

Resumen

La Contaduría General de la Nación, en su Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME) de noviembre de 2020, registra acreencias a favor de entidades públicas por un monto de \$117,06 billones, muchas de las cuales se encuentran prescritas, deterioradas, castigadas, con costo-beneficio de recuperación negativo, etc., contexto que el BDME no incluye, por lo que se genera una falsa expectativa sobre su posibilidad de recaudo. El promedio histórico de recuperación de las mismas es del 0,38%.

El análisis de la información reportada en los boletines semestrales de noviembre de 2015 a noviembre de 2020 evidenció la existencia de inconsistencias que permiten afirmar que las acreencias están sobrevaloradas.

En este mismo periodo, el crecimiento neto en el valor de las obligaciones fue de 137,07%, con una tasa de incremento promedio semestral de 8,16%. Esta variación se explica por aspectos tales como: ausencia de efectos sancionatorios del BDME sobre los deudores que figuran en él, el monto de las sanciones impuestas por las entidades, la capacidad de pago de los deudores y los incumplimientos de acuerdos de pago, entre otros.

Introducción

El gasto y la inversión pública son elementos claves para el desarrollo de los países, razón por la cual las entidades del Estado tienen que hacer efectivas las obligaciones exigibles a favor de la administración, con el fin de obtener liquidez. Es necesario que quienes tienen deudas, las paguen en los plazos fijados; cuando esto no sucede, la Nación debe buscar mecanismos alternos de financiación con el fin de complementar los recursos necesarios que le permitan cumplir los objetivos que le son propios.

Existe una cultura de no pago¹ de las obligaciones a favor de lo fisco estatal por la población colombiana, que hace que el monto de la cartera en mora, a favor de las entidades públicas, vaya creciendo año a año y los menores valores recaudados derivados de ello también se acumulen en forma acelerada.

Las circunstancias con motivo del Covid-19 han llevado a que los ingresos de la mayoría de la población se hayan visto mermados, y, es posible que, a pesar de los esfuerzos de apoyo brindados por el Gobierno, muchas personas naturales y jurídicas incumplan con sus obligaciones.

Por lo anterior, con este análisis se pretende conocer la evolución de las acreencias de las entidades públicas y las gestiones realizadas para su recuperación y evidenciar algunas situaciones particulares que podrían ser de interés para el control fiscal micro. Se tomará como fuente principal el Boletín de Deudores Morosos del Estado (BDME) consolidado por la Contaduría General de la Nación (CGN) con base en la información reportada por las entidades, el cual contiene la relación de las personas naturales y jurídicas que tienen obligaciones contraídas con el Estado y que cumplen los requisitos establecidos en la Ley 901 de 2004².

El estudio aborda, en primera instancia, los aspectos generales relacionados con la cartera morosa del Estado. En segundo lugar, su evolución y caracterización. Por último, se analiza la situación de 16 entidades seleccionadas, por tener la mayor cartera morosa, indagando sobre las acciones llevadas a cabo para su recuperación, los alcances

¹ Corte Constitucional Sentencias T-1107/2005, T-616 /2011, T-102/2017, T-380A/2017, T-318/2018, T-086/2020 y T-100/2020

² "Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones."

logrados, así como los efectos por venta de las deudas a menor valor, intereses causados no recaudados y costos de la cartera entregada en administración en el periodo de estudio.

1. MARCO Y ENFOQUE DEL ESTUDIO SECTORIAL

1.1. Antecedentes

Durante el período 1997-1999, como consecuencia del colapso del sector financiero, la economía colombiana experimentó una de las peores crisis de su historia que involucró una fuerte caída de su Producto Interno Bruto (PIB) de -4.2% en 1999 y un aumento del desempleo del 22% en 1999³. Con el fin de superar la crisis y lograr la reactivación económica, se tomaron una serie de medidas orientadas a cubrir tres frentes: i) reestructurar el sector financiero, ii) lograr el salvamento de entidades y entes territoriales en crisis económica, pero con altas posibilidades de recuperación, y iii) promover el saneamiento de activos y la depuración de la cartera de las entidades, siendo esto último lo que dio origen al BDME.

En razón a que la cartera presentaba indicadores de calidad desfavorables, se creó la política de saneamiento de activos y castigo de cartera (Ley 716 de 2001), la cual tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003. Con esta disposición se pretendió que las entidades públicas presentaran al país, información financiera y contable oportuna, confiable y ajustada a la realidad, toda vez que en los estados financieros continuaban registrándose saldos de deudores con una antigüedad significativa sin contar

³ La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿Un choque real o financiero? Alejandro Torres G. Dentro de los análisis comparativos sobre las crisis más importantes de la historia, Reinhart y Rogoff (2011), encuentran que la crisis colombiana fue la tercera en destrucción de empleo, superada por la Gran Depresión en Estados Unidos en 1929 y la crisis Finlandesa de 1991.

durante mucho tiempo con un mecanismo técnico ni legal que permitiera su depuración⁴.

De esta forma se permitió descargar definitivamente de la contabilidad aquellos saldos que, previa la comprobación realizada por la administración de cada ente público, no reflejaban su verdadera situación financiera y económica.

Dicha ley, en su artículo 4º, estableció que cada entidad debería publicar un boletín donde se relacionarían todos los deudores morosos que no tuvieran un acuerdo de pago vigente, siendo la Contraloría General de la República -CGR- la encargada de vigilar el cumplimiento de lo allí estipulado. También señalaba que las personas allí registradas no podrían celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto no demostraran la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acreditaran la existencia de un acuerdo de pago.

Debido a que algunas entidades públicas no cumplieron la obligación de depurar sus cifras, según lo establecido en la Ley 716, se hizo necesaria la expedición de la Ley 863 de 2003⁵, que en su artículo 66 establecía la obligación de sanear la información contable, prorrogando la vigencia de la Ley 716 hasta el 2005.

La Ley 901 de 2004 ratifica esta prórroga y establece que las entidades, en forma semestral, deberán elaborar un boletín con los deudores morosos cuando la acreencia supere un plazo de seis meses y una cuantía

⁴ Contraloría General de la República, Contaduría General de la Nación, 2005, "Guía práctica de saneamiento contable Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004 actualizada" consultado en: <http://intranet.bello.gov.co:8081/intranet/start/sig/Normograma/leyes/2001/ley%20716%20de%2001.pdf>, pág. 6.

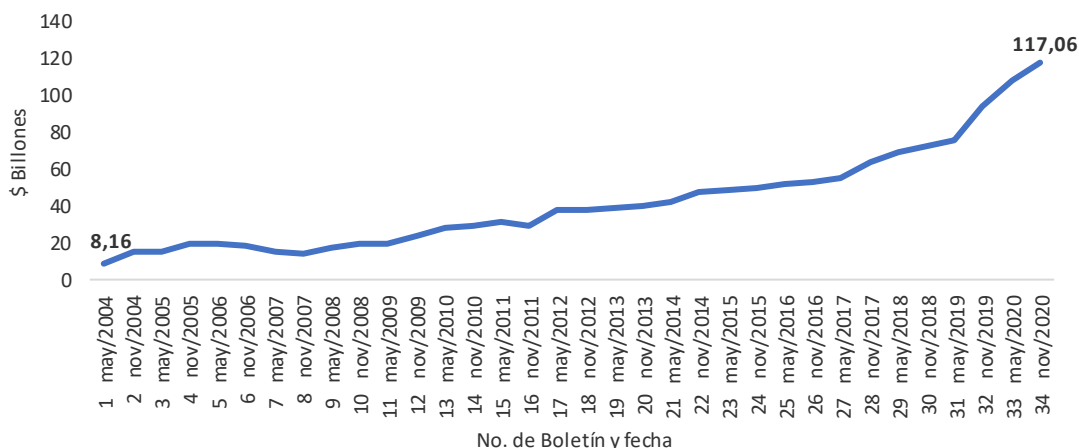
⁵ Por la cual se dictan normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

mayor a cinco Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), que debe ser remitido a la CGN durante los primeros diez días calendario de junio y diciembre de cada anualidad fiscal, la cual lo consolidará y posteriormente lo publicará en su página Web, los días 30 de julio y 30 de enero.

Con Sentencia C-1083 de 2005, la Corte Constitucional declaró inexecutable los efectos sancionatorios del BDME basada en el argumento de la proporcionalidad, ya que el beneficio que se obtiene con ella, esto es, el logro del pago de los créditos a favor de las entidades estatales y el saneamiento de su información contable y de sus finanzas, es inferior a la afectación del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.

Desde la publicación del primer BDME hasta noviembre de 2020 se produjo un incremento del monto de las deudas morosas de 1.335,33%, para un crecimiento promedio anual de 18,12%. (Gráfico 1-1)

Gráfico 1-1
Evolución de la cartera morosa del Estado (\$ Billones)



Fuente: Proyecto GIIA, CGR. Deudores Morosos del Estado, Modelo de gasto indebido y una propuesta de recuperación. Jorge Alberto López. Marzo 2020.

Se expidió, entonces, la Ley 1753 de 2015 que, en el parágrafo 4 de su artículo 163 estableció:

En los eventos en que la cartera sea de imposible recaudo por la prescripción o caducidad de la acción, por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada y por tanto no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente; las entidades públicas ya señaladas, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión, el Gobierno nacional reglamentará la materia.

Atendiendo esta disposición, se dicta el Decreto 445 de 2017 que reglamenta la forma en que las entidades públicas podrán adelantar la depuración de la cartera.

1.2. Marco Normativo e Institucional

1.2.1 Marco Normativo

En el Anexo 1 se presenta la normatividad relacionada con el tema, que soporta la obligación que tienen las entidades públicas de reportar sus acreencias morosas y procurar el saneamiento de su contabilidad.

1.2.2 Marco institucional

Los actores que participan directa o indirectamente en los procesos de administración de cartera, saneamiento de la deuda, recuperación, supervisión, se registran en el Cuadro 1-1.

Cuadro 1-1
Actores en procesos de cartera morosa

Actor	Competencia
Contaduría General – CGN	Encargada de consolidar la información remitida por las entidades referente a los deudores morosos del Estado.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP	Tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país. Dentro de sus funciones, se encuentra la del recaudo de cartera, definiendo la política de saneamiento de activos y las causales para adelantar la depuración de la misma (Ley 489 de 1998, Decretos 4712 de 2008, 2384 de 2015 y 848 de 2019, entre otros).
Central de Inversiones S.A. CISA	Su objetivo es comprar, comercializar y administrar todo tipo de inmuebles y cartera, propiedad de las entidades públicas del orden nacional y territorial (Ley 1753 de 2015, Ley 1819 de 2016).
Jurisdicción ordinaria civil	Agotada la etapa de cobro coactivo, la entidad pública inicia el cobro jurídico, instaurando ante juzgados civiles procesos ejecutivos, declarativos, ordinarios, entre otros, con el fin de obtener sentencia a su favor y lograr así el pago de la obligación (Leyes 270 de 1996 y 1564 de 2012, entre otras).
Personas naturales y jurídicas	Deudoras de las entidades públicas, se limitan a actuar de acuerdo con el requerimiento que efectúa la entidad tendiente a lograr el pago de la obligación, suscripción de acuerdos de pago, cancelación de la obligación, entre otros.
Entidades públicas y entes territoriales	Ostentan dos roles, por un lado, son las acreedoras de las obligaciones por pagar de personas naturales y jurídicas, y, por otro lado, son deudoras de obligaciones adquiridas con otras entidades públicas.
Contraloría General de la República	Verifica el cumplimiento por parte de las entidades estatales de la depuración de saldos contables y la remisión oportuna del insumo para la elaboración del Boletín de Deudores Morosos del Estado a la CGN (Ley 901 de 2004).
Procuraduría General de la Nación	Investiga y sanciona en el marco de sus competencias, las posibles faltas disciplinarias cometidas por los representantes legales y/o funcionarios a cargo de la gestión de cartera pública (Ley 734 de 2002).
Fiscalía General de la Nación	A raíz de las denuncias que se presenten por parte de las entidades públicas, adelanta investigaciones en torno a la presunta comisión de delitos relacionados con irregularidades en el trámite de gestión de cartera (Decretos Ley 016 de 2014 y 989 de 2017).

Elaboración CGR. DES- CDGPIF

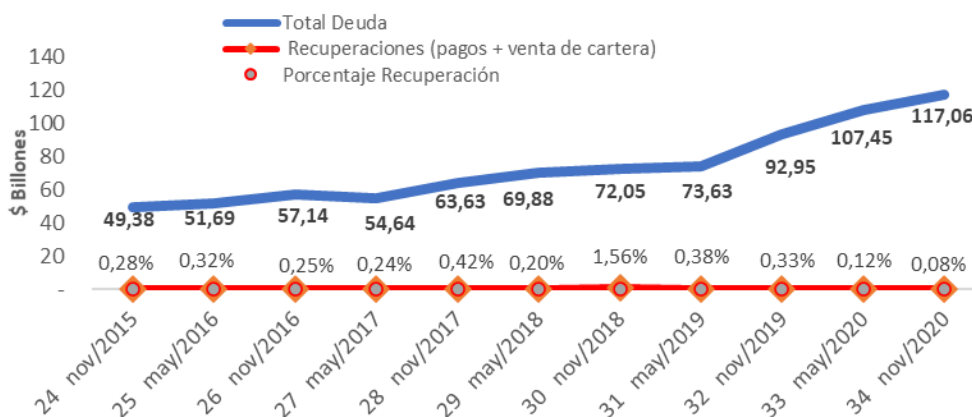
1.3. Problema del que se ocupa la evaluación

Las finanzas del Estado han sido afectadas por la acumulación de acreencias en situación de difícil cobro, las cuales, de acuerdo al BDME,

sumaron \$117,06 billones a noviembre de 2020, equivalentes al 37,29% del Presupuesto General de la Nación -PGN- inicial para 2021. El número de deudores llegó a 1.133.097, con una tasa de crecimiento para el periodo de estudio del 9,42%.

Tal magnitud de recursos genera una falsa percepción de disponibilidad de fondos, dada la probabilidad de su recuperación (Gráfico 1-2).

Gráfico 1-2
Recuperaciones durante el periodo 2015 - 2020 (\$ millones)



Fuente: CGN correo electrónico de fecha 23/04/2021, archivo R39 Retiros Deuda. Cálculos CGR. DES CDGPIF

El porcentaje histórico de recuperación de esa cartera morosa entre 2015 y 2020 fluctuó entre 0,08% y 1,56%, con un promedio de 0,38%, lo que significa que de las acreencias a noviembre de 2020 (\$117,06 billones) se podrían estar recuperando alrededor de \$444.820 millones.

El panorama no es alentador si se tiene en cuenta que la desaceleración de la economía colombiana en 2020⁶, como consecuencia de

⁶ ANDI, Balance 2020 y perspectivas 2021. Consultado en: http://www.andi.com.co/Uploads/Balance%202020%20y%20perspectivas%202021_637471684751039075.pdf

la pandemia, fue otro factor en contra de la recuperación de esa cartera, pues la desaparición de pequeñas y medianas empresas y de millones de empleos⁷, ha llevado a que empresarios y trabajadores pierdan los ingresos que podrían estar orientados al pago de sus deudas con el Estado.

El BDME, que en sus inicios logró la recuperación parcial de la cartera gracias a su efecto sancionatorio, que actuaba como un mecanismo coercitivo, actualmente no lo es más y se convirtió en una relación de personas naturales y jurídicas que tienen contraídas obligaciones en mora con el Estado. En tanto, otros reportes sí contemplan sanciones para los deudores morosos, de los cuales se pueden destacar:

- Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional. La Ley 1801 de 2016 (Código de Policía), en su artículo 183 indica las consecuencias por el no pago de las multas dentro de los seis meses siguientes a su imposición. Hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.

⁷ La República, jueves, 25 de febrero de 2021. Se esfumaron medio millón de micronegocios. Consultado en: <https://www.larepublica.co/opinion/editorial/se-esfumaron-medio-millon-de-micronegocios-3130682>
Portafolio, julio 10 de 2021, sectores donde más se han destruido empresas. Consultado en: <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/sectores-en-los-que-mas-se-han-destruido-empresas-en-colombia-durante-la-pandemia-553867>

- Reporte en centrales de riesgo. En virtud de la Ley 1266 de 2008, entidades públicas y privadas reportan a las centrales de riesgo la información positiva y negativa de sus usuarios, conformando bases de datos que reflejan el incumplimiento en las obligaciones de estos. Este registro permanece en el sistema el doble del tiempo de la mora, siendo cuatro años el término máximo de permanencia.
- Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito – SIMIT. Creado con la Ley 769 de 2002, fija las sanciones y multas aplicadas por contravenciones de tránsito a nivel nacional que impiden la realización de trámites en los organismos de tránsito donde participe el infractor que no se encuentre a paz y salvo.

1.4. Aspectos relevantes del BDME

Desde su creación, el BDME presenta algunas limitaciones que, sumadas a las inconsistencias en sus registros, impiden conocer con certeza el monto real de la cartera morosa del Estado, como se relaciona a continuación:

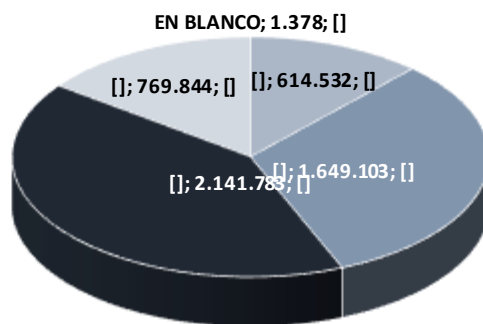
- La Ley 901 de 2004 estableció que en el BDME no se incluyan: i) deudas que tienen menos de 180 días de vencidas o con valor inferior a 5 SMMLV, ii) deudas entre entidades públicas del PGN que demuestren haber adelantado los trámites administrativos y presupuestales necesarios para su recuperación, iii) acreencias de las entidades en liquidación y iv) las de aquellas entidades cuyo capital público sea menor al 50%.
- Gran parte de las deudas morosas registradas en el BDME corresponden a obligaciones no reconocidas contablemente, deterioradas, prescritas, castigadas, con remisibilidad o con vencimientos muy antiguos, es decir, prácticamente incobrables. Un ejemplo representativo de esta última

situación lo constituye la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN- que reportó deudas en mora desde 1981 por valor de \$1,14 billones.

- Las cifras registradas en el BDME no presentan un valor real adeudado, en razón a que la misma obligación se reporta igual cantidad de veces tanto como principales y solidarios haya, ocasionando discrepancias en el volumen de recursos adeudados por las entidades frente a los publicados en el BDME.
- Los datos reportados, en ocasiones no corresponden a la información que tiene la entidad; por ejemplo, en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP-, existe una diferencia de \$452.000 millones en noviembre de 2018.
- Se presentan múltiples errores en la plena identificación de los deudores, incumpliendo con lo establecido al respecto en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 901 de 2004, entre otros: Un mismo NIT corresponde a diferentes personas; se registran NIT inexistentes o conceptos como "indocumentados"; el nombre de los deudores no está completo o en ocasiones se relaciona de diferente forma o con denominaciones indefinidas que no identifican al deudor como: "Otros", "Varios", "La Nación", etc.; además se relaciona como deudora a una persona natural pero la identificación corresponde a una jurídica.
- La CGN no tiene competencia para realizar verificación de la consistencia de la información, como tampoco para requerir a las entidades, que tienen la obligación de reportar en el BDME, y no lo hacen.
- En la base de datos utilizada para conformar el BDME, se ha evidenciado ausencia de valores de cartera morosa en diferentes semestres, en algunos casos como consecuencia del no reporte, envío tardío de la información o por presentar errores o inconsistencias en los mismos.

- La CGN denomina “recuperaciones” a los retiros donde se incluyen conceptos con efectos diferentes, como se observa en el Gráfico 1-3.

Gráfico 1-3
Composición de los retiros del BDME por recuperaciones (\$ millones)



Fuente: CGN correo electrónico de fecha 23/04/2021, Punto 1 oficio solicitud CGR 2021EE0056021, archivo R39 Retiros Deuda. Cálculos CGR. DES CDGPIF

La mayor parte de las recuperaciones corresponde a pagos efectivos de las deudas. La venta de cartera, aunque representa un ingreso de dinero, generalmente equivale a una parte del valor adeudado. Los acuerdos de pago se incluyen como recuperación a pesar de que en la práctica muchos de ellos no se hagan efectivos. La depuración de la información se refiere a un movimiento contable sin que tenga incidencia en los ingresos de la entidad pública acreedora.

2. CARACTERIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA CARTERA MOROSA DEL ESTADO

Con el fin de aclarar el tipo de acreencia que las entidades deben reportar al BDME, es importante remitirnos a lo que, para tal efecto, se encuentra establecido en su Marco Conceptual⁸.

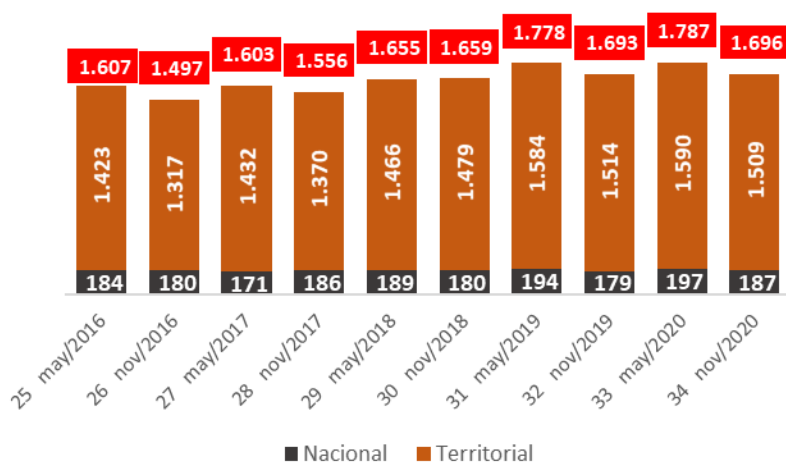
⁸ CGN, Marco conceptual y legal, numeral 5. Consultado en <https://www.contaduria.gov.co/marco-legal-y-conceptual>, el 9 de junio de 2021.

Para todos los efectos del proceso de reporte y consolidación de la información del BDME, las acreencias a favor del Estado serán las que correspondan a los saldos de los derechos reconocidos y revelados en pesos, a una fecha de corte, en las subcuentas (...) del Catálogo General de Cuentas (...), así como en las subcuentas de las Cuentas de Orden Deudoras, que representen derechos que han sido retirados de las subcuentas de los grupos del activo anteriormente señalados, cuya posibilidad de recuperación es incierta, pero que aún prestan mérito ejecutivo y la entidad los controla en estos conceptos. En todo caso, las acreencias reportadas en el BDME deben ser claras, expresas y actualmente exigibles.

2.1. Entidades que reportan al BDME

A noviembre de 2020 reportaron información 4.274 entidades⁹, de las cuales 1.696 registraron deudores morosos; es decir, de cada diez entidades, cuatro tienen acreencias. Durante el periodo de estudio se presentan pequeñas variaciones respecto al promedio de 1.650 entidades reportantes (Gráfico 2-1).

Gráfico 2-1
Número de entidades reportantes al BDME por nivel nacional y territorial



Fuente: CGN <https://www.contaduria.gov.co>. "Histórico de Informes del BDME"

⁹ Base de datos CGN Archivo R34 entidades por Boletín

La mayor cantidad de entidades corresponde al sector territorial, que concentra en promedio un 88,83% del total. No se presentan variaciones representativas durante el período.

2.2. Evolución de la cartera

Acorde al BDME, las acreencias del Estado pasaron de \$49,38 billones en noviembre de 2015 a \$117,06 billones a noviembre de 2020, es decir, un incremento neto¹⁰ de \$67,68 billones, con una tasa anual promedio de crecimiento de 18,62% (Gráficos 2-2 y 2-3).

Gráfico 2-2
Deudas morosas (\$ billones)

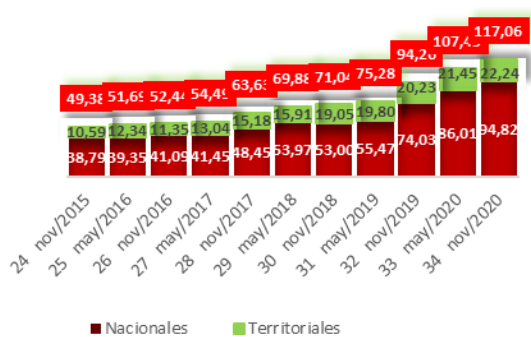
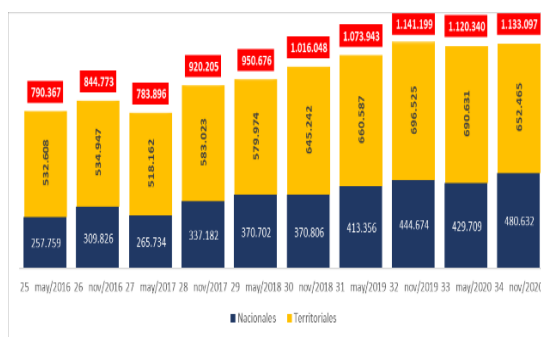


Gráfico 2-3
Deudores morosos



Fuente: CGN <https://www.contaduria.gov.co>. "Histórico de Informes del BDME"

La mayor participación en el valor de las acreencias corresponde al nivel nacional, con un 81,00% (\$94,82 billones), del cual las entidades con mayores montos son: Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) con \$57,54 billones; DIAN con \$12,81 billones; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) con \$7,32 billones; Central de Inversiones S.A. (CISA) con \$5,94 billones y Banco Agrario de Colombia (BAC) con \$2,98 billones.

¹⁰ Se entiende por incremento neto el aumento que se produce en la deuda morosa deducidos los pagos, acuerdos, depuraciones o ventas de cartera.

El nivel territorial posee el 19% (\$22,24 billones) del total de la cartera morosa. Los entes con mayores acreencias son: Santiago de Cali (\$2,15 billones), Medellín (\$1,24 billones), Cartagena (\$1,82 billones) y Bogotá (\$2,73 billones).

En lo que se relaciona con el número de deudores del orden nacional y territorial, se puede observar que, a noviembre de 2020, el nacional registra 480.632 (42,42%), mientras que el territorial registra 652.465 (57,58%); sin embargo, el crecimiento más dinámico durante el periodo se presentó en los deudores del ámbito nacional.

2.3. Distribución por naturaleza jurídica

El mayor monto de deudas corresponde a personas naturales con \$86,10 billones (73,55%) mientras que las personas jurídicas participan con \$30,96 billones (26,45%). Esta estructura se ha mantenido durante el periodo de estudio (Gráficos 2-4 y 2-5).

Gráfico 2-4
Monto deudas morosas por naturaleza jurídica (\$ billones)

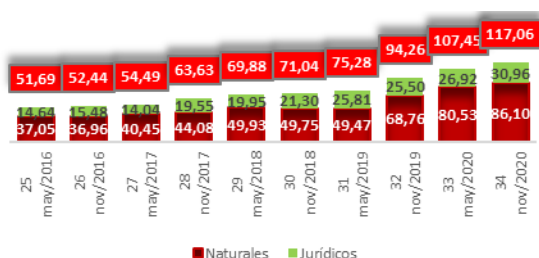
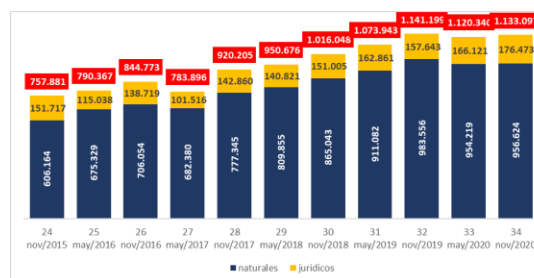


Gráfico 2-5
Deudores morosos por naturaleza jurídica



Fuente: CGN <https://www.contaduria.gov.co>. "Histórico de Informes del BDME".

A partir de mayo de 2019 se presenta un mayor incremento en el monto de las deudas de las personas naturales, mientras que el de las personas jurídicas mantiene el ritmo de crecimiento de los periodos anteriores.

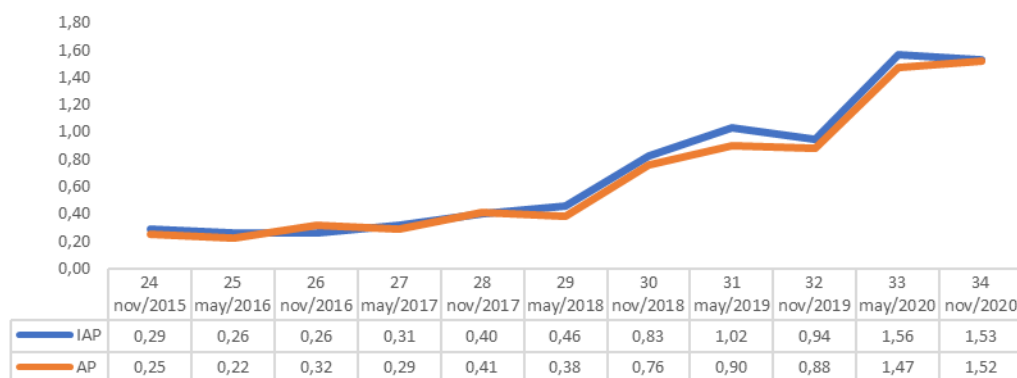
Ahora bien, a noviembre de 2020 el monto de la cartera morosa correspondía a 1.133.097 deudores, de los cuales 956.624 (84,43%) se trata de personas naturales y 176.473 (15,57%) de personas jurídicas. Durante el periodo de estudio, el número de personas naturales que adeudan al Estado ha sido mayor que el de las jurídicas.

2.4. Acuerdos de pago e incumplimientos

El acuerdo de pago es uno de los procedimientos disponibles para recuperar total o parcialmente la cartera morosa. Es importante anotar que estos acuerdos muchas veces no culminan en el pago de las obligaciones.

Analizada la información reportada por las entidades, se encontró el siguiente comportamiento de los acuerdos firmados que no se han cumplido¹¹ (Gráfico 2-6).

Gráfico 2-6
Acuerdo de Pago (AP)– Incumplimientos de Acuerdos de Pago (IAP)
(\$ billones)



Fuente: De IAP: CGN <https://www.contaduria.gov.co>. "Histórico de Informes del BDME" y de AP: CGN Radicado: 20211300023071 Fecha: 07-05-2021 Punto 2 R31. Gráfico propio.

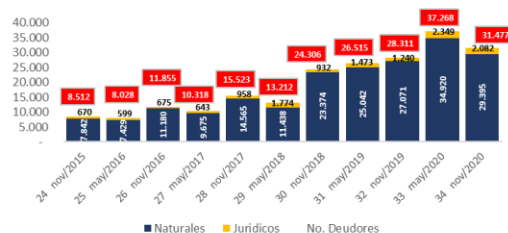
¹¹ Los acuerdos de pago corresponden a los firmados en cada semestre, mientras que los incumplimientos incluyen acuerdos firmados en periodos anteriores.

Entre noviembre de 2015 y noviembre de 2020, se incumplieron acuerdos de pago por un total de \$7,94 billones, de los cuales \$4,09 billones corresponden a personas jurídicas y \$3,85 billones a personas naturales. Se observa, en general, una tendencia anual creciente del 18,09% promedio (Gráficos 2-7 y 2-8).

Gráfico 2-7
Valor de incumplimientos de acuerdos de pago por naturaleza jurídica (\$ billones)



Gráfico 2-8
Número de deudores con incumplimientos de acuerdos de pago

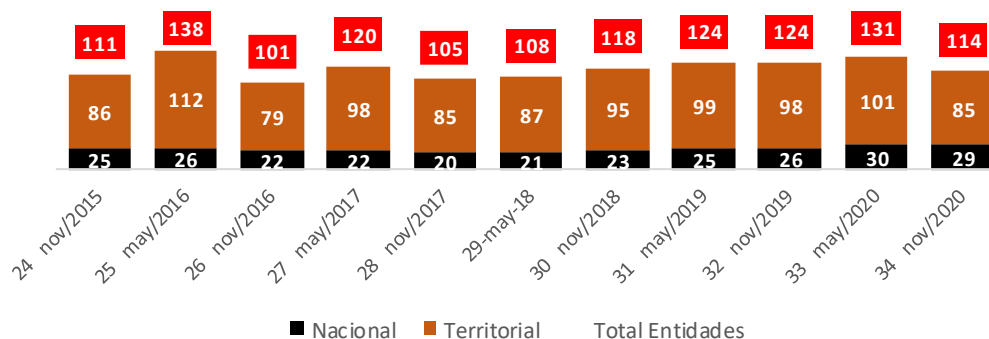


Fuente: Boletines de Deudores Morosos del Estado

De los 215.326 deudores con acuerdos de pago incumplidos, 201.931 corresponden a personas naturales y 13.395 a jurídicas. Pese a la notoria diferencia en el número de deudores, el monto de sus obligaciones es muy similar.

En el periodo noviembre de 2015 a noviembre de 2020, reportaron incumplimientos de acuerdos de pago 1.294 entidades, de las cuales 1.025 son del nivel territorial y 269 del nacional. A continuación, se relacionan el número de entidades de los dos niveles en forma semestral, donde se observa que no existen variaciones representativas en su evolución (Gráfico 2-9).

Gráfico 2-9
Número de entidades que reportaron incumplimiento de acuerdos de pagos nivel nacional y territorial



Fuente: Boletines de Deudores Morosos del Estado

2.5. Recuperaciones

Para el periodo de estudio, 636 entidades reportaron retiros de acreencias¹² del BDME, que son asimilados a “recuperaciones”, por \$5,18 billones, no obstante, solo el 56,25% hace referencia a pagos efectivos, bien sea por recuperación de la obligación o por venta de cartera; el porcentaje restante obedece a factores que incrementan la cuenta de retiros sin que ocurra un movimiento de recursos (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1
Recuperaciones reportadas en el BDME (\$ millones)

Boletín	Acuerdos de Pago	Depuración de la Información	Pagos	Ventas de Cartera	Sin Identificar	Total Recuperaciones
24 nov/2015	61.435,02	105.581,01	99.528,62	37.394,23		303.938,88
25 may/2016	71.060,52	114.652,65	113.455,30	50.601,77		349.770,25
26 nov/2016	85.925,39	98.652,40	79.402,26	64.115,46	76,35	328.171,86
27 may/2017	65.894,52	113.400,55	80.400,15	52.782,81	31,79	312.509,82
28 nov/2017	29.677,49	337.077,46	74.971,94	191.844,50		633.571,39
29 may/2018	46.550,94	87.026,07	126.997,95	14.937,03		275.511,99
30 nov/2018	67.593,22	210.819,62	1.072.074,95	50.371,75	8,21	1.400.867,74
31 may/2019	65.282,30	258.681,93	199.736,79	77.625,31		601.326,33
32 nov/2019	42.855,07	123.026,36	76.918,07	229.214,80	1.262,06	473.276,36
33 may/2020	40.829,74	141.533,12	129.754,33	438,00		312.555,19
34 nov/2020	37.427,72	58.651,83	88.542,53	518,24		185.140,33
Total general	614.531,94	1.649.103,01	2.141.782,90	769.843,89	1.378,41	5.176.640,16

¹² Estos deben ser reportados cada vez que se necesite retirar y modificar el estado de las deudas de las personas naturales o jurídicas del BDME, por la ocurrencia de los siguientes eventos: Por el pago de la obligación, celebración de un acuerdo de pago, depuración de la información, venta de cartera a CISA, trámite de un reclamo o una demanda por partes del deudor y para subsanar el incumplimiento de un acuerdo de pago.

Los pagos y ventas de cartera registrados por 463 entidades suman \$2,91 billones, de los cuales el 60,45% se concentran en tres entidades: Municipio de Valledupar (28.99%), Fondo Nacional de Garantías (FNG) con 19,70% y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) con 11,76%.

Por acuerdos de pago, 209 entidades registraron retiros por \$614.531,94 millones, siendo el Icetex (45,39%) y la DIAN (9,89%), las de mayor participación (55,28% en conjunto).

En depuración de información se registraron 366 entidades con \$1,65 billones, de los cuales el 49,65% se concentró así: Medellín (19,12%), Bogotá (9,78%), CAR Tolima (7,53%), Antioquia (6,98%) y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) con 6,24%.

Cinco entidades reportaron en blanco el motivo del retiro, destacándose el Icetex que registró 140 deudas por valor de \$1.236,03 millones, representando el 89,67% del total por este concepto.

2.6. Cartera morosa vendida o entregada en administración a CISA

De acuerdo con lo establecido en el artículo 163 del Decreto 1753 de 2015, las entidades públicas deben vender a CISA sus carteras morosas; no obstante, en los últimos cinco años, únicamente 33 entidades realizaron ventas que sumaron \$2,70 billones (valor en libros), de las cuales 31 eran

públicas por un monto de \$2,59 billones, por las que recibieron el 6,57% (\$169.886,99 millones), para un menor valor de \$2,42 billones.

Si bien existe una recuperación de recursos, es baja si se compara con el valor de la acreencia en libros, lo que afecta negativamente las finanzas del Estado (Cuadro 2-2).

Cuadro 2-2
Entidades con el mayor monto de cartera vendida a CISA durante el período
(\$ millones)

ENTIDAD	Valor en libros	Valor pagado por CISA	Menor valor de venta	Vr. Libros / Vr. Pagado
Fondo Nacional de Garantías	1.493.426,86	89.470,71	1.403.956,15	5,99%
Icetex	321.798,17	63.291,54	258.506,63	19,67%
BAC	198.693,50	5.767,98	192.925,53	2,90%
Coljuegos	143.288,66	277,36	143.011,30	0,19%
Fondo Nacional de Regalías - En Liquidación	117.868,45	1.764,78	116.103,68	1,50%
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	94.658,62	2.067,20	92.591,42	2,18%
Registraduría Nacional del Estado Civil	49.652,31	659,11	48.993,21	1,33%
Universidad Nacional de Colombia	46.914,49	3.874,14	43.040,35	8,26%
SENA	32.243,35	766,33	31.477,02	2,38%
Coldeportes	22.668,13	266,94	22.401,18	1,18%
Otros	65.628,65	1.680,91	63.947,74	2,56%
Total	2.586.841,20	169.886,99	2.416.954,21	6,57%

Fuente: Información CISA 26 de febrero 2021. Cálculos CGR DES CDGPIF

Del valor de la cartera vendida a CISA (valor en libros), 10 entidades concentran el 97,46%, destacándose el FNG (57,73%), el Icetex (12,44%), el BAC (7,68%) y la Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos) con 5,54%.

Respecto a la administración de cartera, el mismo Decreto 1753 en su artículo 163 da la posibilidad de entregar a CISA la cartera coactiva y la que no esté vencida, para su gestión. Únicamente dos entidades delegaron en

CISA su gestión por \$121,241 millones y cancelaron por este servicio \$5.986 millones.

Del monto total entregado en administración, \$106,450 millones pertenecen a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) equivalentes al 87,80% del total (Cuadro 2-3).

Cuadro 2-3
Cartera entregada en administración a CISA durante el período
(\$ millones)

Entidad	Total	Comisiones por Administración
Sociedad de Activos Especiales - SAE	106.450,00	5.570,00
Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED	14.791,00	416,00
TOTAL	121.241,00	5.986,00

Fuente: Información CISA 26 de febrero 2021. Elaboración CGR DES CDGPIF

Como se puede observar, la participación de CISA en la administración de la cartera morosa del Estado ha sido mínima.

2.7. Entidades públicas deudoras

Desde el punto de vista de las entidades públicas que fungen como deudoras de otras entidades públicas, la CGN las clasifica en tres grupos (Ver Cuadro 2-4):

- Entidades especiales. Se encuentran fondos como el Fomag, Fondo del Café y Fonpet.
- Público nacional. Compuesto por entidades centralizadas, descentralizadas y en liquidación.

- Público territorial. Incluye los municipios, departamentos y organismos de educación, salud, secretarías, resguardos, entidades de servicios públicos y atención social.

Cuadro 2-4
Distribución de las deudas según clase de entidad (\$ millones)

Boletín	Entidad Especial		Sector Público Nacional		Sector Público Territorial	
	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.
24. nov-15	17,81	3	47.533,27	478	338.145,54	1.124
25. may-16	55.239,67	6	509.283,72	451	952.958,51	1.319
26. nov-16	1.524,49	34	87.633,89	718	4.323.477,48	2.377
27. may-17	2.660,95	39	104.400,42	800	4.251.165,72	2.599
28. nov-17	99,96	5	57.275,04	532	4.537.563,14	2.087
29. may-18	523,84	8	127.196,85	500	4.252.479,29	2.289
30. nov-18	1.415,84	8	354.965,84	820	4.915.972,65	2.235
31. may-19	1.172,98	8	141.171,96	584	5.712.189,07	2.463
32. nov-19	1.156,94	4	158.087,91	735	5.941.211,68	2.552
33. may-20	1.241,68	12	93.051,83	725	6.174.428,30	3.408
34. nov-20	700,40	5	450.562,21	713	6.532.411,70	3.941

Fuente: CGN R36 Entidades deudoras. Cálculos CGR. DES CDGPFI.

El 78,60% de los deudores se encuentra en el nivel territorial, donde los mayores valores los registran en su orden los departamentos, instituciones educativas y municipios.

Ahora bien, en el nivel nacional se destacan para noviembre de 2020: Colombia Telecomunicaciones con deudas por \$833.150,84 millones; Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con \$251.857,31 millones; Deuda pública nacional (sic)¹³ con \$62.964,33 millones.

2.8. Entidades sujeto de control de la CGR

2.8.1 Entidades deudoras

¹³ De acuerdo con la clasificación realizada por la CGN.

Para el periodo de estudio se identificaron 219 entidades deudoras que son sujeto de control de la CGR, con obligaciones por \$2,08 billones. Es de aclarar que, para clasificar los deudores se tomó como base el NIT, debido a que algunos nombres se encuentran abreviados, incompletos o se registra el nombre del representante legal u otras empresas. Por ejemplo, el BDME reporta como deudora una empresa de aseo, no obstante, el NIT es de La Previsora Compañía de Seguros; se reporta a la Policía Nacional, sin embargo, se coloca un NIT inexistente (999999999 9); y se relacionan empresas privadas, “otros”, etc., como razón social¹⁴ (Anexo 2).

2.8.2 Entidades acreedoras

Se identificaron 167 entidades sujeto de control de la CGR, que reportaron deudores en el BDME No. 34 de noviembre de 2020 por valor de \$95,17 billones, observándose que las entidades de la Contraloría Delegada del Sector Justicia concentraron el 67,25% del monto total de las acreencias (Anexo 3).

3. EVALUACIÓN DE LA CARTERA MOROSA DE ENTIDADES SELECCIONADAS

3.1. Metodología

En el desarrollo del estudio se utiliza un método descriptivo con enfoque cuantitativo, mediante la recolección de datos sobre diversos aspectos del estado de la cartera morosa, con el cual se realiza el análisis. La investigación descriptiva busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se evalúe.

¹⁴ La información para identificar los deudores fue tomada con base en el ID Persona teniendo en cuenta que a pesar de relacionarse como deudor una persona natural, el número de identificación corresponde a una entidad que para el tema que nos ocupa es una entidad pública.

De igual manera, el estudio tiene un enfoque cualitativo, ya que se analizan resultados de las encuestas realizadas a las entidades seleccionadas.

3.2. Población y muestra

Para llevar a cabo el análisis de la información, se tomó como base el BDME de noviembre de 2020, al cual 1.696 entidades reportaron acreencias por \$117,06 billones. De estas, se tomó una muestra de 16, cuyas acreencias suman \$93,02 billones (79,46%) a cargo de 428.178 deudores con 678.041 obligaciones (Cuadro 3-1).

Cuadro 3-1
Composición de la cartera morosa por entidades (\$ billones)

ENTIDAD	nov-20	may-20	nov-19	may-19	nov-18	may-18	nov-17	may-17	nov-16	may-16
	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25
CSJ	57,54	52,10	41,91	29,41	31,04	27,00	21,15	19,75	17,57	19,18
DIAN	12,81	13,53	13,04	13,17	11,20	10,49	10,11	6,52	9,75	8,14
UARIV	7,32	6,96	6,61	4,63	0,00	5,47	5,16	4,83	4,29	3,48
BAC	2,98	2,74	2,68	2,48	2,43	2,53	2,32	2,16	1,98	1,87
CISA	6,18	2,56	2,34	2,57	2,03	2,45	1,36	0,60	0,60	0,01
MJD	0,26	0,26	0,26	0,34	1,37	1,99	3,73	3,73	3,75	3,75
UGPP	1,57	1,69	1,50	1,39	1,66	1,04	0,81	0,75	0,37	0,36
Fonprecon	0,71	0,71	0,70	0,71	0,60	0,35	0,54	0,40	0,58	0,58
ANM	0,43	0,63	0,64	0,51	0,45	0,45	0,31	0,27	0,14	0,10
Ícetex	0,30	0,39	0,48	0,37	0,31	0,27	0,45	0,47	0,51	0,43
Coljuegos	0,63	0,59	0,51	0,40	0,33	0,26	0,07	0,27	0,00	0,01
ANI	0,53	0,42	0,42	0,43	0,18	0,18	0,18	-	-	-
FPS	0,69	1,04	0,15	0,20	0,05	0,00	-	-	-	-
Adres	0,74	0,37	0,35	0,44	0,19	0,41	0,19	-	-	-
Bancóldex	0,18	0,21	0,20	0,20	0,19	0,22	0,20	0,12	0,07	0,02
SIC	0,14	0,20	0,16	0,12	0,10	0,04	0,02	0,04	0,01	0,03
Total 16	93,02	84,41	71,95	57,35	52,14	53,15	46,60	39,91	39,63	37,94
Total Boletín	117,06	107,45	94,26	75,28	71,04	69,88	63,63	54,49	52,44	51,69
Participación	79,46%	78,56%	76,33%	76,18%	73,40%	76,06%	73,24%	73,24%	75,57%	73,40%

Fuente: Información de las entidades. Cálculos CGR. DES CDGPFI

A noviembre de 2020, en cuatro entidades se concentró el 90,15% (\$83,86 billones) del monto de la cartera morosa de la muestra: CSJ con 61,86%, DIAN con 13,78%, UARIV con 7,86% y CISA con 6,65%.

En cuanto a la distribución de los deudores por naturaleza jurídica, de los \$92,31 billones¹⁵, la mayor participación corresponde a las personas naturales con \$74,94 billones, de los cuales el CSJ concentra el 77% y la UARIV el 10%. Las jurídicas participan con \$17,37 billones correspondiendo la mayor parte a la DIAN con el 58% y a CISA con el 20% de los recursos.

3.3. Origen de las acreencias

Las acreencias acumuladas por entidades del Estado se originan en múltiples aspectos que dependen de su función o de su naturaleza, algunos de estos son: impuestos, multas, contribuciones, transferencias, condenas, sanciones pecuniarias administrativas, fallos judiciales, infracción al Estatuto Nacional de Estupefacientes, cuotas partes pensionales, incumplimiento de créditos y pagos de servicios de salud.

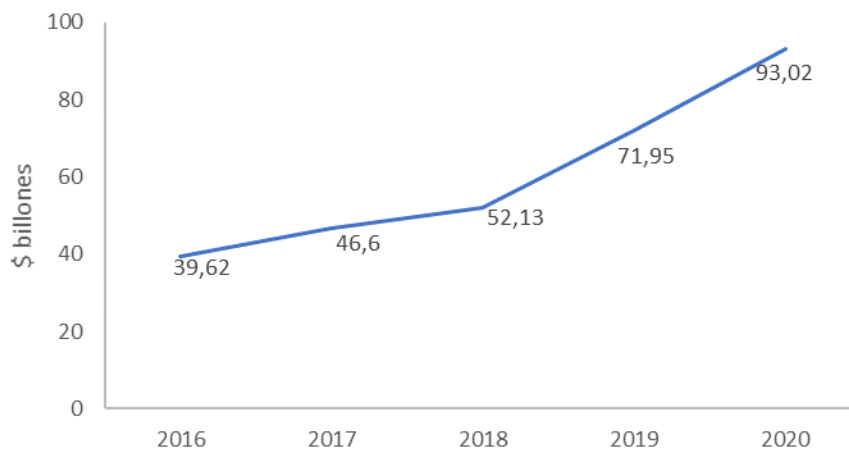
3.4. Evolución de la cartera

Es pertinente hacer la claridad que, para este acápite, el análisis se efectuó en el periodo 2016–2020, toda vez que los cortes contables de las entidades se realizan anualmente (de enero 1 a diciembre 31), a diferencia de los boletines que son con corte a mayo y noviembre de cada año.

En cuanto al valor de la cartera, se evidenció un crecimiento sostenido del monto, pasando de \$39,62 billones de noviembre de 2016 a \$93,02 billones en noviembre de 2020, con una tasa promedio de crecimiento anual de 20,12% (Gráfico 3-1).

¹⁵ Fonprecon no reportó información respecto a esta variable.

Gráfico 3-1
Evolución de la cartera morosa de la muestra (\$ billones)



Fuente: Información de las entidades. Cálculos CGR. DES CDGPIF

Es importante anotar que el incremento en la morosidad, en algunos casos, no se debe a falta de gestión de las entidades sino a que existe una multiplicidad de factores que hacen imposible su cobro, como se describe más adelante, en el punto 3.7.

3.5. Cartera por montos de las acreencias

La distribución por rangos de las acreencias señala que los mayores montos están en las categorías de más de \$500 millones (\$74,80 billones), que corresponde por lo general a personas jurídicas, y en la de \$100 a \$500 millones (\$7,72 billones). En estos dos rangos se concentra el 88,7% de la cartera morosa de las entidades de la muestra. El 11,3% corresponde a las obligaciones con valor inferior a \$100 millones (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2
Principales rangos en que se concentra la cartera morosa de las entidades
(\$ billones)

Entidad	Total cartera morosa	Valor cartera morosa rango superior a \$500 millones	Participación en el total de su cartera morosa	Valor cartera morosa rango de \$100 a \$500 millones	Participación en el total de su cartera morosa
CSJ	57,54	54,56	94,80%	2,05	3,57%
UARIV	7,32	7,04	96,23%	0,26	3,56%
ADRES	0,74	0,74	98,93%	0,01	0,76%
Fonprecon	0,71	0,69	97,08%	0,02	2,50%
ANI	0,53	0,53	99,91%	0,00	0,04%
FPS	0,69	0,44	63,18%	0,13	18,05%
Bancóldex	0,18	0,12	66,39%	0,05	25,80%
ANM	0,43	0,09	21,31%	0,15	35,32%
DIAN	12,81	7,43	58,01%	2,16	16,87%
UGPP	1,57	0,86	55,04%	0,57	36,35%
Coljuegos	0,63	0,41	64,04%	0,20	32,39%
CISA	6,18	1,50	24,23%	1,68	27,25%
SIC	0,14	0,02	15,11%	0,04	30,74%
BAC	2,98	0,39	12,92%	0,39	13,24%
Icetex	0,30	0,00	0,00%	0,00	1,44%
MJD	0,26	0,00	0,00%	0,00	0,00%
TOTALES	93,02	74,80	80,38%	7,72	8,28%

Fuente: Información de las entidades. Cálculos CGR. DES CDGPIF

Otros aspectos que deben resaltarse sobre los montos de las deudas son los siguientes:

- En el Icetex y BAC no existen deudas superiores a los \$500 millones.
- En el BAC más de la mitad de las deudas son inferiores a \$20 millones.
- En la UGPP el 91,14% de las deudas son superiores a \$100 millones, mientras que en Coljuegos estas deudas participan con el 96,43%.

3.6. Cartera por tiempo de morosidad

Por tiempo de morosidad, el mayor monto se encuentra en el intervalo 720 a 1.800 días con \$47,07 billones, de los cuales los más representativos

son: CSJ con \$33,90 billones, DIAN con \$5,45 billones, Uariv con \$2,80 billones, CISA con \$2,17 billones y BAC con 1,14 billones. Lo siguen el rango de 361 a 720 días con \$19,31 billones y el de más de 1.800 días con 18,52 billones.

3.7. Recuperación de las acreencias

El porcentaje histórico de recuperaciones entre 2015 y 2020 (Gráfico 1-2) fue de 0,38% en promedio. Al aplicar este porcentaje al monto de la cartera morosa de la muestra seleccionada (\$93,02 billones) se obtiene que solo \$353.476 millones podrían ser cobrados.

El valor de las recuperaciones en los últimos cinco años ascendió a \$7,31 billones. Es necesario aclarar que las cifras reportadas por las entidades no se refieren exclusivamente a la cartera registrada por el BDME.

Adicionalmente, consultadas las entidades sobre la posibilidad de la recuperación de sus deudas morosas, se encontró que a noviembre de 2020 el 75,70%, es decir, \$70,32 billones no son recuperables. Algunos ejemplos son: el CSJ confirmó que de los \$57,54 billones no se podrán recuperar \$55,98 billones; Uariv indica que serán \$7,31 billones, CISA \$6,16 billones, ANM \$0,75 billones y Adres \$0,74 billones.

Entre los factores que dificultan el cobro de las acreencias se encuentran:

- Algunas entidades consideran que ninguna de sus acreencias es definitivamente incobrable, por lo cual las reportan en el BDME pese a que en la práctica no cuentan con posibilidad alguna de ser recuperadas.

- Pese a que las entidades adelantan las gestiones pertinentes, se encuentra que algunos de los deudores se hallan privados de la libertad, extraditados, embargados sus bienes, con domicilio desconocido, no poseen bienes susceptibles de medidas cautelares, o si los tienen, no están registrados a su nombre o se encuentran desempleados.
- Acorde a lo manifestado por algunas entidades, el valor de las multas o sanciones impuestas, así como los intereses derivados de éstas son elevados¹⁶.
- Falta de recursos de los entes territoriales.
- Existen deudores acogidos a ley de insolvencia o inmersos en procesos de reorganización empresarial o de liquidación que a la fecha no se encuentran resueltos por los entes competentes, lo que suspende el cobro de sus obligaciones.
- Los acontecimientos derivados del Covid-19, ola invernal, heladas e incendios forestales, caídas en precios de productos agrícolas con afectación nacional, han generado un fuerte impacto en todos los sectores económicos, disminuyendo en general los ingresos de las personas naturales y jurídicas y, por ende, su capacidad de pago.

¹⁶ Uariv, Comunicación Radicado No.: 20211127649751 Fecha: 04/05/2021 05:31:08 PM: "Al momento de imponer la sanción pecuniaria de multa, el juez deberá moverse entre los ámbitos punitivos de movilidad de 2.700 a 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, obedeciendo circunstancias concretas de mayor o menor punibilidad, modalidad dogmática de la conducta, aceptación voluntaria de cargos, etc. Es decir que, según el caso concreto, actualmente el juez deberá imponer una condena desde \$2.370.068.100 hasta \$26.334.090.000, por esa razón el valor de las obligaciones reportadas por parte de la Unidad para las Víctimas **es sumamente elevado, y de muy difícil cobro, dado el tipo de población obligada**" (negrilla fuera de texto).

CSJ. Memorando DEAJALM21-247, 8 de abril de 2021: "Es de mencionar, que el artículo 39 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), establece las reglas para que los jueces impongan las multas, pero ellos deben moverse dentro de unos mínimos y máximos que establece cada tipo penal, lo que se convierte en un imperativo para ellos al momento de tasar las penas de multa".

Coljuegos, Radicado No. 202100099101 Fecha: 24/03/2021 16:49 PM: "Se observa que las sanciones pecuniarias impuestas con ocasión a la operación no autorizada de los juegos de suerte y azar sufrieron un incremento, en cuanto a la normatividad anterior, bastante significativo, lo que ha generado a partir de la vigencia de la Ley 393 de 2010 un acrecentamiento de los montos objeto del cobro, representados en los **altos valores de una cartera catalogada de difícil recaudo**" (negrilla fuera de texto).

- Algunas de las carteras son heredadas por las entidades sin la documentación necesaria para su recuperación, y después de muchos años de falta de gestión de aquellas que trasladan. Son los casos del BAC, heredada parcialmente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro); el Fondo de Pensiones de Ferrocarriles Nacionales (FPS) del Patrimonio Autónomo de Ferrocarriles; el CSJ del Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y de la DNE; Adres del Fosyga y Coljuegos de Etesa.
- Al efectuar el cobro de la cartera, la relación costo/beneficio resulta negativa.
- La aplicación de normatividad que no permite efectuar el cobro, por ejemplo, el artículo 78 de la Ley 1753 de 2015 (PND) establece la supresión de cuotas partes pensionales de las entidades públicas causadas o las que en un futuro se causen. De igual manera el artículo 357 de la Ley 1819 de 2016, impide realizar embargos a recaudos tributarios a los entes territoriales.
- Deterioro del mercado laboral colombiano que impide que los deudores cumplan con sus obligaciones¹⁷.

3.8. Gestión de cobro de las entidades

En general, las entidades cuentan con un modelo de cobranza segmentado en tres etapas: persuasiva, coactiva y jurídica.

La primera etapa se inicia a partir de llamadas telefónicas, líneas de

¹⁷ Banco de la República, artículo "Deterioro histórico del mercado laboral por la crisis sanitaria" 05/08/2020. Ministerio de Trabajo, artículo "Arranca Misión de Empleo para contrarrestar crisis del mercado laboral colombiano" 30/07/2020. DNP, documento "Una mirada al mercado laboral colombiano". La República. El aumento del desempleo estaría afectando cartera vencida en créditos de vivienda". 30/10/2019. EAFIT, "Resultados del sistema Financiero a corte de septiembre del 2020" 03/12/2020 allí se manifiesta "...continúa evidenciándose cierto deterioro de la cartera de la banca colombiana"

contacto de cada entidad, *Call Center* de Cartera, envío de cartas personalizadas, visitas, mensajes de texto, correos electrónicos y negociaciones.

En la segunda, se realizan acuerdos de pago, sobre aspectos como: prórrogas del plazo de los créditos, mejoramiento de perfil de las deudas, reestructuración, redefinición de condiciones, unificación de obligaciones, consolidación de pasivos, refinanciación de las cuotas vencidas, pago total de la obligación, condonación de intereses y dación en pago.

En caso de no surtir efecto las actuaciones anteriores, las entidades contratan abogados externos que, en coordinación con funcionarios internos, las representan en las demandas instauradas para el cobro de los créditos en mora ante la justicia ordinaria. La gestión de cobro jurídico inicia con la presentación de la demanda ante los despachos judiciales competentes, donde se surten todas las etapas propias del proceso ejecutivo de acuerdo con lo establecido en el Código General del Proceso¹⁸.

3.9. Provisiones

En general debe provisionarse el valor de los derechos que se estimen incobrables y ajustarse permanentemente de acuerdo con su evolución. No obstante, no son objeto de provisión los deudores de las entidades públicas que no estén asociados a la producción de bienes o prestación de servicios individualizables¹⁹.

Para noviembre de 2020, de las 16 entidades consultadas, seis informaron realizar provisiones, por un valor total de \$3,99 billones, para

¹⁸ Ley 1564 de 2012

¹⁹ CGN, Resolución 320 de 2019.

cubrir parcial o totalmente su cartera morosa: Adres (\$345.212 millones), Coljuegos (\$26.194 millones), CISA (\$64.070 millones) y BAC (\$350.710 millones). La provisión reportada por la UGPP (\$2,02 billones) cubre toda su cartera, al igual que la registrada por el Icetex (\$1,19 billones).

3.10. Acuerdos de pago celebrados

En los últimos cinco años se celebraron acuerdos de pago por cerca de \$3 billones. Aunque se han hecho esfuerzos por recuperar cartera, la participación de estas negociaciones es mínima respecto al valor de las acreencias: en el caso de las entidades de la muestra es del 3,23%.

El 75,12% de los acuerdos pactados están en cabeza de la DIAN. El CSJ a pesar de su alta cartera morosa, no ha realizado acuerdos debido a que, según dicha entidad, esas deudas no son consideradas como de su competencia. Se destaca el alcance de los arreglos logrados por BAC que superaron los \$334.000 millones, con deudas en su mayor parte de bajos montos.

3.11. Acuerdos de pago incumplidos

De las 16 entidades en estudio, a la mitad le incumplieron acuerdos de pago por un valor de \$1,38 billones para el período, que equivalen al 47.21% de lo pactado.

El mayor valor de incumplimiento se registró en la cartera del BAC con \$710.048 millones, seguido de la DIAN con \$488.607 millones. De las entidades restantes, los mayores índices fueron CSJ y el SIC con 85,60% y 54,92% de lo acordado, respectivamente.

3.12. Cartera castigada

Este concepto y el de Depuración de Cartera son utilizados indistintamente por las entidades y se refieren a la eliminación de deudas de la contabilidad, reconociendo la pérdida del activo en función de su poca probabilidad de recuperación. El objeto de este ajuste, de acuerdo con la política de saneamiento contable, es que se refleje en forma fidedigna la realidad económica y patrimonial de la cartera. Este proceso de depuración contable no extingue la obligación, los deudores siguen a cargo de la deuda y esta continúa siendo objeto de cobro.

Durante el periodo de estudio, 10 entidades manifestaron haber realizado castigos de cartera (Cuadro 3-3) que sumaron \$62,16 billones, de los cuales el CSJ concentró el 90,05% (equivalente al 97,97% de su cartera), seguido por la UARIV con un 4,81% (40,87% de sus obligaciones).

Cuadro 3-3
Castigos de Cartera (\$ Billones)

	CSJ	UARIV	CISA	BAC	ICETEX	BANCOLDEX	ANM	SIC	UGPP	ADRES	TOTAL
2016	13,50	0,00	0,00	0,08	0,15	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	13,75
2017	12,51	1,00	0,00	0,07	0,08	0,05	0,00	0,00	0,02	0,00	13,73
2018	15,89	0,00	0,40	0,16	0,08	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	16,59
2019	10,37	1,15	0,53	0,19	0,16	0,05	0,04	0,01	0,00	0,00	12,50
2020	3,71	0,84	0,86	0,08	0,03	0,05	0,02	0,01	0,00	0,00	5,60
TOTAL	55,98	2,99	1,79	0,59	0,50	0,21	0,06	0,03	0,02	0,00	62,16

Fuente: Entidades de la muestra. Cálculos CGR. CDGPIF DES

La proporción de castigos ha disminuido con el paso del tiempo, siendo el 2020 el año en que se presentó la mayor reducción.

Entre las causas para efectuar castigos de cartera se destacan: liquidación de las sociedades, pérdida de fuerza ejecutoria, remisibilidades, prescripciones, inexistencia probada del deudor, análisis costo/beneficio negativo, fallecimiento del beneficiario, obligaciones con mora igual o

superior a 360 días, falta de mérito ejecutivo e insolvencia demostrada del deudor.

Las principales razones dadas por algunas entidades para no realizar castigos de cartera fueron: “la legislación tributaria no contempla el castigo de cartera” o “los recursos que provienen de la seguridad social no son objeto de deterioro ni de provisión”. En casos como el de la DIAN, la entidad manifiesta que no realiza castigos ni ventas de cartera, lo que significaría que las deudas se mantienen a perpetuidad.

3.13. Prescripciones

En el periodo de estudio se prescribieron recursos por valor de \$60,91 billones, de los cuales sólo dos entidades concentran el 99,98%: el CSJ con \$52,01 billones (85.39%) y la DIAN con \$8,86 billones (14,59%).

Se destaca que las deudas prescritas se siguen registrando en el BDME, por cuanto las entidades señalan que aún existe oportunidad de cobro; sin embargo, la posibilidad de su recuperación es incierta.

3.14. Menores valores en venta y costos relacionados

La cartera morosa genera costos de administración a las entidades. Además, los bajos valores en que se vende esta cartera y los intereses relacionados que dejan de recaudarse, producen un desfase en los ingresos esperados para las entidades. A continuación, se relacionan los menores valores originados por estos conceptos:

- Menor recaudo por venta de la cartera

De las 16 entidades, cuatro de ellas reportaron ventas de su cartera a CISA por \$70.562,98 millones provenientes de acreencias con un valor en libros de \$675.439,28 millones, lo que equivale a un menor valor total recaudado de \$604.876,30 millones (89,55%). Las ventas realizadas fueron las siguientes:

- En 2017 Icetex vendió 52.321 obligaciones a CISA que en libros valían \$324.784 millones por \$63.679 millones, con un menor valor recaudado de \$261.105 millones.
- BAC vendió a CISA cartera por \$198.789 en \$5.772 millones con un menor recaudo por \$193.017 millones (97,1%), así: en 2019 vendió \$30.520 millones de su propia cartera y \$102.552 millones recogida de Finagro, correspondientes a 22.474 obligaciones. En 2020 vendió de su cartera morosa 29.592 obligaciones por \$65.717 millones.
- En 2017 Adres vendió a CISA 1.034 acreencias por \$4.689,87 millones en \$67,11 millones, con un menor valor recaudado de \$4.622,76 millones.
- Coljuegos reportó una venta a CISA de \$143.326,00 millones en \$279,30 millones con un menor recaudo de \$143.046,70 millones.
- CISA enajenó su cartera morosa así: en 2018 vendió 12.975 obligaciones valoradas en \$2.760,18 millones a la compañía GSC Outsourcing SAS por \$488,71 millones, significando un menor recaudo para CISA de \$2.271,47 millones. En 2019 vendió a Havas Group SAS 8.310 acreencias que sumaban en libros \$1.090,23 millones por \$276,86 millones con un menor valor de \$813,37 millones.

Si bien la cartera vendida era de difícil cobro, por lo que su poca probable recuperación pudiera tomarse como buena gestión de la entidad vendedora,

no puede desconocerse el hecho de que dejaran de percibirse recursos que podrían haber sido invertidos en mayor cobertura de los planes, programas o proyectos de desarrollo.

- Intereses relacionados dejados de recaudar

En general, las entidades, en el evento de tener que castigar sus acreencias, lo hacen tanto a capital como a intereses.

De las entidades consultadas, solo el BAC reportó unos intereses acumulados derivados de la cartera morosa por \$687.430,28 millones que no se han podido recuperar. De éstos, \$3.572 corresponden a intereses moratorios por deudas ya prescritas.

- Cartera entregada en administración y costos relacionados

Entre 2016 y 2020 solo el Icetex reportó haber entregado en administración parte de su cartera morosa (\$1,50 billones) a terceros diferentes a CISA. El costo de su recuperación fue de \$30.434,52 millones con una tasa promedio de 2,02%. (Cuadro 3-4).

Cuadro 3-4
Cartera morosa del Icetex entregada en administración
(\$ millones)

Año	Cartera entregada en administración	Costo por el valor recaudado	Costo por el valor recaudado %
2016	253.117,11	5.686,37	2,26
2017	258.740,53	6.086,12	1,92
2018	332.369,15	5.432,37	1,63
2019	368.538,98	6.987,35	1,73
2020	291.976,88	6.242,31	2,13
Totales	1.504.742,64	30.434,52	2,02

Fuente: Icetex. Cálculos CGR. DES CDGPIF

Conclusiones

1. A noviembre de 2020, el BDME presenta deudas morosas a favor del Estado por \$117,06 billones, las cuales por norma deben ser claras, expresas y exigibles. Pese a lo anterior, gran parte de estas se encuentran deterioradas, depuradas, castigadas o prescritas, lo que hace improbable su recuperación.
2. Las cifras históricas muestran un promedio de recuperación del 0,38% de las acreencias, lo que sugiere que de los \$117,06 billones, podría recuperarse alrededor de medio billón de pesos.
3. Desde su creación, el BDME presenta limitaciones e inconsistencias relacionadas con el tipo de acreencia que debe ser reportada y con las entidades que están obligadas a suministrar esta información a la CGN, lo que impide conocer el monto total real de las acreencias del Estado. Así mismo, los valores registrados en muchos casos son sobrevalorados, en razón a que una misma obligación se reporta tantas veces como deudores principales y solidarios tenga. Adicionalmente, la información enviada por las entidades contiene múltiples errores y la CGN no tiene competencia para verificar su consistencia, como tampoco para requerir a las entidades que tienen la obligación de reportar en el BDME, y no lo hacen. La facultad legal de la CGN frente al BDME es de consolidación de la información que le es reportada y de su publicación en la web.
4. El BDME carece de efectos sancionatorios, lo que contribuye a que los deudores allí relacionados no cumplan con sus obligaciones y, explica en alguna medida, el incremento de la cartera morosa.
5. En el análisis efectuado a la cartera morosa de las entidades de la muestra seleccionada, se observó que, en razón a las ventas realizadas a menor precio e intereses dejados de percibir, aunado a los costos

asociados con la entrega en administración de dicha cartera, al Estado le significó un menor valor recaudado que asciende a un total de \$1,3 billones.

6. Si bien la cartera vendida era de difícil cobro, por lo que su poca probable recuperación pudo tomarse como buena gestión de la entidad vendedora, no puede desconocerse el hecho que dejaron de percibirse recursos que podrían haber sido invertidos en mayor cobertura de los planes, programas o proyectos de desarrollo.
7. Varias entidades manifestaron que los valores de las multas y sanciones son altos, lo que impide, en muchos casos, que los deudores cumplan sus obligaciones.
8. En cuanto al valor de las obligaciones de las entidades de la muestra que reportaron (\$93,02 billones), el 80,41% hace referencia a deudas superiores a los \$500 millones, mientras que las inferiores a \$100 millones participan en un 11,92% de dicho valor.

Bibliografía

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres). Resolución 037 de 2018. "Por la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera". Resolución 1716 de 2019 "Por la cual se establece el procedimiento de reintegro de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud"

Agencia Nacional de Infraestructura (2020). Guía para la estimación del deterioro de las cuentas por cobrar. Código: GADF-I-012. Versión 001. Fecha: 12/02/2020.

Agencia Nacional de Infraestructura (2020). Procedimiento Cobro persuasivo y coactivo. Gestión jurídica. Código: GEJU-P-002. Versión 002. Fecha: 14/08/2020

Agencia Nacional de Minería, Resolución 423 de 2018. "Por medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera"

Banco Agrario de Colombia. Manual de cartera. Procedimientos: CR-PR-030, CR-PR-045, CR-PR-55, CR-PR-056, CR-PR-074, CR-PR-079, CR-PR-083, CR-PR-082, CR-PR-031, CR-MP-21 Capítulo 7.

Contaduría General de la Nación (2015 - 2020). Boletines Deudores Morosos del Estado (BDME) 2015-2020 consultados en <https://www.contaduria.gov.co/historico-de-informes>

Contaduría General de la Nación (2021) Marco conceptual y legal, numeral 5. Consultado en <https://www.contaduria.gov.co/marco-legal-y-conceptual>, el 9 de junio de 2021.

Contraloría General de la República, Contaduría General de la Nación, 2005, "Guía práctica de saneamiento contable Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 901 de 2004 actualizada" consultado en: <http://intranet.bello.gov.co:8081/intranet/start/sig/Normograma/leyes/2001/ley%20716%20de%202001.pdf>, pág. 6.

Contraloría General de la República (2020), Proyecto GIIA, LÓPEZ RUIZ, Jorge Alberto. Deudores Morosos del Estado, Modelo de Gasto indebido y una propuesta de Recuperación.

Central de Inversiones CISA (2018), Manual 021. Reglamento Interno de cobro de cartera coactiva. Código: MN021. Versión 02. Fecha de vigencia: 15/03/2018.

Central de Inversiones CISA (2020). Circular Normativa 100. Política y Procedimiento para la normalización de cartera propia y/o de terceros. Código: CN100. Versión 64. Fecha de vigencia: 19/03/2020.

Consejo Superior de la Judicatura. Resolución No. 2041 20 AGO. 2020. "Por la cual se adopta el Reglamento Interno para el Recaudo de Cartera a favor de la Nación – Rama Judicial".

Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia. Manual de Gestión de cobro persuasivo y coactivo Código APAJUOAJMS04.

Fondo de Previsión Social del Congreso de la República Fonprecon (2018). Resolución No. 0786 de 27 de diciembre de 2018. Por la cual se actualiza el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República – FONPRECON y se adoptan otras disposiciones.

Fondo de Previsión Social del Congreso de la República Fonprecon (2020). Procedimiento Gestión Integral de Cartera. Código: PRO-GAF-010. Versión 4. Fecha de aprobación: 18/08/2020.

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). Reglamento de Cobranza y Cartera vigente de Icetex.

Superintendencia de Industria y Comercio (2020). Procedimiento Cobro Coactivo. Código: GJ01-P01. Versión 3. Fecha: 10/08/2020.

TORRES G, Alejandro. La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿Un choque real o financiero? Revista Perfil de Coyuntura Económica No. 18, diciembre 2011, pp. 79 – 96. Universidad de Antioquia. Consultado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n18/n18a4.pdf>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Resolución 152 de 2016. “Por medio de la cual adopta el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera”

Anexos

Anexo No. 1 Normatividad

NORMA	NÚMERO	TÍTULO
Constitución Política	art. 15, 20, 112, 209	Sobre recolección, tratamiento y circulación de datos personales, derecho a la información y facultad de cobro coactivo a las entidades públicas.
Ley	716 de 2001	“Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones”. Regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar gestiones administrativas para depurar la información contable, para que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas. (Vigente hasta 2005).
Ley	1066 de 2006	“Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”
Ley Estatutaria	1266 de 2008	“Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.
Ley	901 de 2004	“Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones” Parágrafo 3, artículo 2, obligación de reportar la información de Deudores Morosos.

Ley	1437 de 2011	"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" Art. 98: las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes.
Ley	1581 de 2012	"Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales."
Ley	1739 de 2014	<p>"Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Art. 53 y 54 reglamentado con el Decreto 2452 de 2015 (Prescripción) La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. y la ordinaria por diez (10).</p> <p>La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).</p> <p>Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".</p> <p>Por regla general en Colombia, la prescripción de una deuda puede ser de 5 o 3 años dependiendo del tipo de acción que se requiera para hacerla efectiva judicialmente. De acuerdo con el Código Civil, entre las deudas que prescriben nos encontramos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prescripción de pagarés y letras de cambio: los pagarés y letras de cambio tiene un plazo de prescripción de tres años desde la fecha de vencimiento de pago. • Prescripción de cheques: en el caso de los cheques, estos prescriben a los seis meses contado desde que el mismo se ha hecho exigible, es decir, desde el momento en que el acreedor puede presentar a cobro judicial la deuda. • Prescripción de una tarjeta de crédito: una deuda de tarjeta de crédito con un banco, dependiendo del título que la respalde puede prescribir en tres años. • Prescripción de otras deudas respaldada por un contrato o documento: las deudas que estén respaldadas por un contrato, una conciliación, etc. se cobran judicialmente mediante una acción ejecutiva o proceso ejecutivo, y su prescripción está regulada por el artículo 2536 del código civil. quiere decir, que la deuda prescribe a los 5 años de haberse vencido el plazo para pagarla o para cumplir con la obligación.
Ley	1753 de 2015	"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Parágrafo 4° del artículo 163- movilización de activos.
Ley	1819 de 2016	<p>"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Art. 800. Las entidades públicas que tengan a cargo el recaudo de rentas o caudales públicos podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S.A.</p>
Código Civil		Artículo 2536 (Prescripción) Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, definió la cartera de imposible recaudo y las causales para adelantar la depuración de la misma en los siguientes términos:

		<p>"(...) No obstante, las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prescripción; Caducidad de la acción; pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen; inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada; cuando la relación costo-beneficio al realizar el cobro no resulta eficiente".
Estatuto Tributario		Artículo 831 modificado por el artículo 87 de la Ley 1816 de 2016. Dedución de deudas de dudoso o difícil cobro. Los contribuyentes obligados a llevar contabilidad, podrán deducir las cantidades razonables que fije el reglamento como deterioro de cartera de dudoso o difícil cobro, siempre que tales deudas se hayan originado en operaciones productoras de renta, correspondan a cartera vencida y se cumplan los demás requisitos legales.
Decreto	624 de 1989	"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".
Decreto	1282 de 2002	"Por el cual se reglamenta la Ley 716 del 24 de diciembre de 2001, sobre el saneamiento contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones".
Decreto	3361 de 2004	"Por el cual se reglamenta el parágrafo 3° del artículo 4° de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por el artículo 2° de la Ley 901 de 2004"
Decreto	4473 de 2006 Nivel Nacional	"Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006", por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública.
Decreto	445 de 2017 Nivel Nacional	"Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4° del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional". Reglamenta la forma en la que las entidades públicas del orden nacional podrán depurar la cartera a su favor cuando sea de imposible recaudo, con el propósito de que sus estados financieros revelen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial.
Decreto Ley	2037 de 2019	<p>"Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad" Numeral 5° del Art. 64I Señalo la Cesación de la gestión de cobro. Los órganos de control fiscal excluirán las obligaciones que, a la entrada en vigencia de esta norma, cuenten con una antigüedad de más de diez (10) años contados a partir de la notificación del mandamiento de pago y no se hayan encontrado bienes para el pago de la deuda.</p> <p>Igualmente, las obligaciones que por su cuantía no se justifique el adelantamiento del cobro coactivo según criterios de eficiencia de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Contralor General de la República; así como los procesos de cobro coactivo que se adelanten contra personas fallecidas o personas jurídicas liquidadas que no cuenten con bienes para el pago de la obligación.</p> <p>En los anteriores casos, se ordenará el archivo del proceso de cobro coactivo y se informará a la entidad afectada con el daño patrimonial para que esta proceda a adoptar las medidas y decisiones necesarias</p>

		<p>para el saneamiento contable.</p> <p>Los órganos de control fiscal podrán reabrir los procesos de cobro dentro de los cinco (5) años siguientes a su archivo por las razones previstas en este artículo, cuando se identifiquen bienes de propiedad del deudor y se establezca mediante prueba sumaria ocultamiento de bienes o cualquier otra maniobra para eludir la efectividad del cobro coactivo.</p>
Decreto	Ley 403 de 2020	<p>"Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal" Art. 122 Crea el comité al interior de las entidades públicas del orden nacional, el cual determina cuáles acreencias pueden considerarse como de imposible recaudo debido a una serie circunstancias factico- normativas estipuladas en la citada norma</p>
Decreto	538 de 2020	<p>"Por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"</p>
Decreto	678 de 2020	<p>"Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020", establece medidas con el fin de aliviar la situación de los deudores, contribuyentes y demás obligados, los cuales podrán pagar sus deudas tributarias con descuentos, sin intereses ni sanciones.</p>
Resolución	321 de 2007	<p>Expide el reglamento interno del recaudo de cartera de las obligaciones de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
Resolución	572 de 2010	<p>Modifica el Capítulo VI de la Resolución número 321 del 15 de febrero de 2007 por la cual se expidió el Reglamento Interno del recaudo de cartera de las obligaciones de competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹</p>
Resolución	706 de 2016 CGN	<p>Establece la información a reportar, los requisitos y los plazos de envío a la Contaduría General de la Nación.</p>
Anexo Resolución	193 de 2016 CGN	<p>Por el cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable.</p>
Resolución	037 de 2018 CGN	<p>Establece los parámetros para el envío de la información a la UAE de la CGN relacionada con el BDME.</p>
Radicación	1904 de 2008 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil	<p>Autoriza la celebración de acuerdos de pago</p>
Circular	3 de 2015 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.	<p>Reitera el deber legal que asiste a los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público de realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna.</p>

Concepto	Unificador 3 de 2011 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. -	Conceptúa sobre el recaudo de cartera y Jurisdicción Coactiva.
----------	--	--

Fuente: Elaboración DES CDGPIF

Anexo No. 2
Entidades con cartera morosa sujetos de control de la CGR
(\$ millones)

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	835.813,24	
E.S.P. Colombia Telecomunicaciones S.A.	833.150,84	
Autoridad Nacional de Televisión- En Liquidación	1.023,10	
PAR de Adpostal – En Liquidación	411,97	
Ministerio de Comunicaciones	283,16	
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	257,31	
PAR de la Comisión Nacional de Televisión	233,70	40,09%
E.S.P. Empresa de Telecomunicaciones de Bucaramanga S.A.	170,27	
Internexa S.A.	152,29	
PAR ANTV Liquidada	54,28	
Empresa Nacional de Telecomunicaciones - En Liquidación	33,62	
Comisión Nacional de Televisión - En Liquidación	33,06	
Radio Televisión Nacional de Colombia	5,15	
Canal Regional de Televisión del Caribe Ltda.	4,49	
Gestión Pública e Instituciones Financieras	624.654,27	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	251.857,31	
Deuda Pública Nación	62.964,33	
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales	62.964,33	
La Nación	62.964,33	
Tesoro Nacional	62.964,33	
Fondo de Garantía de Pensión Mínima	58.800,39	
Fiduciaria la Previsora S.A.	35.935,53	
Fondo Colombia en Paz	6.193,71	
Patrimonio Autónomo Programa de Transformación Productiva - PTP	6.193,71	
Patrimonio Autónomo INNPULSA	4.170,58	
U.A.E. de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	2.337,04	29,96%
Arco Grupo Bancoldex S.A. Compañía de Financiamiento	2.236,35	
La Previsora S.A. (Compañía de Seguros Generales)	2.114,66	
Fiducoldex - Proexport Colombia P.A.	1.293,70	
Superintendencia de Notariado y Registro	730,71	
Positiva Compañía de Seguros S.A.	275,05	
U.A.E Migración Colombia	230,02	
Banco de la República	153,92	
Fondo Rotatorio del DANE	42,67	
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.	41,95	
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	33,89	
Fondo de Emergencia Económica	29,27	

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Fondo Nacional de Garantías S.A.	15,59	
Aval Guardadores - Fogafín	15,23	
Banca Pública - Fogafin - Ministerio de Hacienda y Crédito Público	15,23	
Fondo Bonos y Títulos Garantizados Ley 546 - Fogafin	15,23	
Fondo de Cobertura de Tasas - FOGAFIN	15,23	
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	15,23	
Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero	15,23	
Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas	14,04	
Concesión de Salinas	5,46	
Infraestructura	167.549,25	
Instituto Nacional de Vías	59.713,62	
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	40.607,55	
Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	35.935,53	
Agencia Nacional de Infraestructura	30.311,06	
Ministerio de Transporte	590,82	8,04%
Defensa Civil Colombiana	196,98	
Empresa Colombiana de Vías Férreas - En Liquidación	67,85	
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	58,98	
Servicio Aéreo a Territorios Nacionales SATENA	49,38	
Superintendencia de Transporte	17,48	
Salud	121.543,62	
Ministerio de Salud y Protección Social	51.413,89	
Cooperativa de Salud Comunitaria EPS Subsidiada	24.634,07	
Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	17.414,08	
Ferrocarriles Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	120,50	
Ferrocarriles Consejo Regional de Política Económica y Social para la Orinoquía	120,50	
Ferrocarriles Fiduciaria la Previsora S.A.	120,50	
Ferrocarriles Patrimonio Autónomo de Remanentes Caja Agraria	120,50	
Empresa Colombiana de Vías Férreas - En Liquidación	8.505,07	
Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Unidad Recursos Administrados	5.321,16	
Entidad Administradora del Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Unidad Gestión General	5.321,16	
E.P.S. Alianza Medellín Antioquia S.A.S.	2.314,25	
E.P.S. Convida	1.983,63	
E.P.S. Asociación Mutual SER Empresa Solidaria de Salud	1.856,20	5,83%
Salud Total EPS	821,03	
Cooperativa de Entidades de Salud de Caldas y Quindío	429,35	
E.P.S. Caja de Previsión Social y Seguridad del Casanare	241,71	
E.P.S. Aliansalud Entidad Promotora de Salud S.A.	216,55	
E.P.S.S. Capital Salud S.A.S.	207,42	
E.P.S. Indígena Manexka - Asociación de Cabildos del Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento Córdoba y Sucre - En Liquidación	105,10	
E.P.S. Suramericana S.A.	99,96	
E.P.S. Entidad Promotora de Salud Mallamas Indígena	84,69	
E.P.S.I. Asociación Indígena del Cauca	42,75	
E.S.E. Instituto Nacional de Cancerología	16,09	
E.S.E. Sanatorio de Contratación	12,51	
Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana	7,91	
I.P.S. Dusakawui	6,60	
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	6,45	

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Trabajo	103.094,38	
Colpensiones Sistema de Ahorro de Beneficios Periódicos	97.362,97	
FONPRECON	1.789,06	
Fondo de Pensiones Obligatorias Protección S.A.	1.407,13	
Colpensiones - Fondo de Vejez	758,78	
Colpensiones - Fondo de Invalidez	527,04	
Colpensiones - Fondo de Sobrevivientes	527,04	
UGPP	235,81	4,94%
Comfama	167,25	
Caja de Compensación Familiar Camacol Comfamiliar Camacol	163,71	
Caja de Compensación Familiar de Fenalco del Tolima COMFENALCO	50,67	
Caja de Compensación Familiar de Nariño	42,95	
Caja de Compensación Familiar de Nariño	33,84	
Caja de Compensación Familiar Campesina	28,13	
Minas y Energía	49.667,09	
Ecopetrol S.A.	23.736,38	
Epi Ecopetrol Pipelines International Limited	22.944,49	
PAP Ecopetrol - Fidupervisora S.A.	907,73	
Interconexión Eléctrica S.A.	694,93	
Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S.	301,20	
Isa Intercolombia S.A. E.S.P.	198,42	
E.S.P. Transelca S.A.	183,07	
Oleoducto de Colombia S.A.	149,31	
E.S.P. Centrales Eléctricas del Cauca S.A.	124,55	
E.S.P Distasa S.A.	107,98	
Agencia Nacional de Minería	60,53	2,38%
E.S.P. Electrificadora del Meta S.A.	54,34	
E.S.P. Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A.	43,55	
Generadora y Comercializadora Energía del Caribe	43,55	
E.S.P. Electrificadora del Tolima S.A. - En Liquidación	41,49	
E.S.P. Empresa Distribuidora del Pacífico S.A.	22,58	
Electrificadora del Tolima Persona Natural	21,83	
E.S.P. Gestión Energética S.A.	10,93	
E.S.P. Electrificadora del Caquetá S.A.	10,53	
E.S.P. Electrificadora del Huila S.A.	5,91	
Refinería de Cartagena S.A.S	3,78	
Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	47.849,11	
Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio	36.056,03	
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	2.399,64	
Ministerio de Educación Nacional	2.361,13	
Universidad de la Amazonía	1.074,60	
PA Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - Cesantías	907,73	
PA Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - Pensión	907,73	
PA Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - Salud	907,73	
Caja de Previsión Social de la Universidad del Cauca	615,46	2,30%
Universidad del Cauca	615,46	
Universidad Popular del Cesar	507,59	
Universidad del Pacífico	328,21	
Universidad de los Llanos	305,93	
Archivo General de la Nación	182,36	
Universidad de Córdoba	153,59	
Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes	148,68	

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Universidad Tecnológica de Pereira	110,13	
Escuela Superior de Administración Pública	106,80	
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	89,34	
Universidad Nacional de Colombia	16,32	
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	13,42	
Icetex E.S.E. Hospital Deptal San Antonio de Villamaría - Caldas	11,98	
Icetex	11,98	
Ministerio de la Cultura	8,81	
Universidad Pedagógica Nacional	8,46	
Defensa y Seguridad	31.974,42	
Ministerio de Defensa Nacional	20.362,61	
Policía Nacional	6.593,07	
Fondo Rotatorio de la Armada Nacional	1.935,34	
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	949,34	
Circulo de Suboficiales de las Fuerzas Militares	680,10	
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	386,38	
Industria Militar	306,92	1,53%
Ministerio del Interior	240,99	
Hospital Militar Central	222,78	
Unidad Nacional de Protección	154,15	
Club Militar de Oficiales	62,88	
Instituto de Casas Fiscales del Ejército	45,52	
Fondo Rotario de la Policía Nacional	23,17	
Ministerio de Defensa Río de Oro	6,10	
Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia	5,07	
Vivienda y Saneamiento Básico	25.108,71	
Instituto Nacional de VIS y Reforma Urbana - En Liquidación	25.071,80	1,20%
Fondo Nacional de Vivienda	36,91	
Inclusión Social	20.414,18	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar I.C.B.F.	16.564,01	0,98%
Servicio Nacional de Aprendizaje	3.708,79	
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	141,38	
Agropecuario	19.392,42	
Agencia Nacional de Tierras	4.803,39	
Comité Departamental de Cafeteros de Caldas	2.525,55	
Federación Nacional de Cafeteros de Colombia	2.525,55	
Administradora del Fondo Nacional del Café	1.262,77	
Comité Departamental de Cafeteros	1.262,77	
Comité Departamental de Cafeteros de Nariño	1.262,77	
Comité Departamental de Cafeteros del Valle	1.262,77	
Fondo Nacional del Café	1.262,77	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	1.148,84	
Banco Agrario de Colombia	625,61	0,93%
Fondo Ganadero del Huila S.A.	295,41	
Cuota de Fomento a las Importaciones de Aceite Crudo de Palma y Almendra de Palmiste	230,56	
Fondo de Estabilización de Precios para el Palmiste, Aceite de Palma y sus Fracciones	230,56	
Fondo de Fomento Palmero	230,56	
PAR Incoder en liquidación - Fiduagraria S. A	205,98	
Central de Abastos de Cúcuta	91,85	
Instituto Colombiano Agropecuario	46,93	
Central de Abastos de Bucaramanga S.A.	31,16	

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	30,92	
Piscícola San Silvestre	27,21	
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	21,00	
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	7,46	
Justicia	18.079,10	
Central de Inversiones S.A.	4.355,41	
Sociedad de Activos Especiales S.A.S.	4.877,64	
INPEC Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	2.887,90	
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	867,95	
Fiscalía General de la Nación	847,21	
INPEC Accionistas Minoritarios	429,48	
INPEC Accionistas Privados	268,43	
Dirección Nacional de Estupefacientes - En Liquidación	188,63	
INPEC Otros	161,06	
INPEC FRONTERA ENERGY COLOMBIA CORP. SUCURSAL COLOMBIA	107,37	
INPEC Otros Accionistas	107,37	
INPEC Particulares	107,37	
INPEC.B.P. Exploration Company (Colombia) Ltd.	53,69	
INPEC Accionista Privados	53,69	
INPEC Accionistas Minorita Ríos -Telefónica de Pereira S.A.	53,69	
INPEC Accionistas Particulares	53,69	
INPEC Andean Chemicals Ltd.	53,69	
INPEC Asociación Cabildo Verde	53,69	
INPEC B. P. Colombia Pipelines Ltd.	53,69	
INPEC B.P. Santiago Oil Company	53,69	
INPEC Bp Santiago Pipelines International Limited	53,69	
INPEC Cabildo Indígena de Males	53,69	
INPEC Colegios Municipales	53,69	
INPEC Concejo Municipal	53,69	0,87%
INPEC Concejo Municipal de Turmequé	53,69	
INPEC Departamento de Cundinamarca y Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca	53,69	
INPEC E.S.P. Servicios Públicos Domiciliarios Aguas del Caguán S.A.	53,69	
INPEC Entes Privados	53,69	
INPEC Epi Ecopetrol Pipelines International Limited	53,69	
INPEC Fesutrac	53,69	
INPEC Fmcla	53,69	
INPEC Fondo de Empleados de Finagro - Fondefin	53,69	
INPEC Fondo de Empleados del Departamento	53,69	
INPEC Humberto Martínez Balaguera	53,69	
INPEC Instituto de Vivienda de Cajicá	53,69	
INPEC Jaime Vargas Diaz	53,69	
INPEC Juan Carlos Vargas Diaz	53,69	
INPEC Junta de Acción Comunal Pueblo Bajo	53,69	
INPEC Junta de Acción Comunal Santander	53,69	
INPEC Junta de Acción Comunal Vereda la Chapa	53,69	
INPEC Junta de Acción Comunal Vereda Pericos	53,69	
INPEC Junta de Acción Comunal Vereda Rionegro	53,69	
INPEC Libardo Forero	53,69	
INPEC Minoritarios	53,69	
INPEC Odeal S.A.	53,69	
INPEC Otros Accionistas Minoritarios (Personas Naturales)		
Compuesto Por 66 Accionistas	53,69	

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
INPEC P y G S.A.	53,69	
INPEC Pacific Stratus Energy Colombia Ltd.	53,69	
INPEC Perenco Colombia Limited	53,69	
INPEC Perenco Colombia Limited Sucursal Colombia	53,69	
INPEC Petrobras Colombia Limited	53,69	
INPEC Petrobras Internacional Braspetro B.V. Sucursal Colombia	53,69	
INPEC Privados	53,69	
INPEC secretaria de Hacienda	53,69	
INPEC Sector Privado	53,69	
INPEC Socios Cedelca Privados	53,69	
INPEC Socios Privados	53,69	
INPEC Total Exploratie en Productie Maatschappij B.V.	53,69	
INPEC Total Pipeline Colombia S.A.	53,69	
INPEC Urbes S.A.	53,69	
INPEC Varios	53,69	
Procuraduría General de la Nación	53,55	
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	41,37	
Consejo Superior de la Judicatura	38,74	
Defensoría del Pueblo	33,47	
INPEC Compañía Central de Seguros	33,41	
INPEC QBE Central de Seguros S.A.	33,41	
Ministerio de Justicia y del Derecho	8,77	
Medio Ambiente	10.101,99	
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca	2.431,81	
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	1.783,38	
Corporación Autónoma Regional del Cauca	1.226,87	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1.093,76	
Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga	508,96	
Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta	508,96	
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó	497,34	
Corporación Autónoma Regional de la Guajira	343,86	
Corporación Autónoma Regional del Guavio	339,54	
Parques Nacionales Naturales de Colombia	330,97	
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	327,63	
Corporación Autónoma Regional del Tolima	223,98	
Corporación Autónoma Regional del Atlántico	120,00	0,48%
Corporación Autónoma Regional de Santander	79,90	
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental	64,44	
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique	45,19	
Corporación Autónoma Regional de Risaralda	31,85	
Corporación Autónoma Regional de Caldas	29,05	
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía	23,15	
Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá	21,80	
Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico Jhon Von Newman	21,05	
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	11,47	
Ministerio del Medio Ambiente	11,43	
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge	10,80	
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	9,33	
Corporación Autónoma Regional de Nariño	5,45	
Comercio y Desarrollo Regional	9.596,06	0,46%

Contraloría Delegada	V/r Deudas	Participación
Procolombia	6.193,71	
Patrimonio Autónomo INNPULSA	2.023,13	
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	1.125,64	
Cámara de Comercio de Cali	88,08	
Cámara de Comercio de Bucaramanga	83,36	
Cámara de Comercio del Chocó	26,63	
Cámara de Comercio de la Guajira	26,37	
Superintendencia de Sociedades	11,71	
Cámara de Comercio de Tuluá	6,55	
Cámara de Comercio del Cauca	5,72	
Sociedad Hotelera Tequendama S.A.	5,16	
TOTAL	2.084.837,83	100%

Anexo No. 3
Acreecias a favor de sujetos de control de la CGR (\$millones)

Contraloría Delegada	V/R Acreecias	Participación
JUSTICIA	63.997.989,00	
Consejo Superior de la Judicatura	57.546.803,33	
Central de Inversiones S.A.	6.172.151,99	
Ministerio de Justicia y del Derecho	262.048,75	
Fiscalía General de la Nación	9.541,93	
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	5.322,76	
Procuraduría General de la Nación	1.303,52	
Defensoría del Pueblo	285,96	67,25%
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	224,46	
Auditoría General de la República	117,79	
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	98,31	
Agencia para la Reincorporación y la Normalización	41,22	
Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado	29,78	
Jurisdicción Especial para la Paz	19,18	
GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS	13.353.681,91	
U.A.E. de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	12.816.352,73	
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.	287.466,36	
Fondo Nacional de Garantías S.A.	102.062,65	
Deuda Pública Nación	76.004,60	
Superintendencia Financiera de Colombia	22.735,48	
Sistema General de Regalías	17.773,84	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	8.538,27	
Comisión Nacional del Servicio Civil	6.851,44	
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN	3.721,66	14,03%
La Previsora S.A. (Compañía de Seguros Generales)	3.341,56	
Banco de la República	2.913,48	
Superintendencia de Notariado y Registro	2.765,01	
U.A.E Migración Colombia	1.170,71	
Fiduciaria la Previsora S.A.	664,84	
Superintendencia de Economía Solidaria	313,29	
Ministerio de Relaciones Exteriores	290,65	
Imprenta Nacional de Colombia	196,98	
Cámara de Representantes	162,05	

Contraloría Delegada	V/R Acreencias	Participación	
Fondo de Garantías del Café S.A.	147,27		
U. A.E. Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia compra Eficiente.	85,36		
Fondo de Cobertura de Tasas - FOGAFIN	69,18		
Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.	54,51		
INCLUSIÓN SOCIAL	7.342.775,27		
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	7.315.544,50	7,72%	
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	27.166,61		
Instituto Nacional para Ciegos	64,16		
AGROPECUARIO	3.002.741,27		
Banco Agrario de Colombia S.A.	2.980.269,87		
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	7.047,54		
Agencia Nacional de Tierras	4.745,46		
Fiduciaria Agraria S.A.	3.025,82		
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A.	1.627,29		
Gran Central de Abastos del Caribe S.A.	1.520,68		
Instituto Colombiano Agropecuario	1.498,39	3,16%	
Agencia de Desarrollo Rural - ADR	1.316,27		
Central de Abastos de Cúcuta	779,98		
U.A.E. Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca	389,16		
Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria	264,16		
PAR Incoder en liquidación - Fiduagraria S.A	157,10		
Central de Abastecimientos del Valle del Cauca S.A.	61,58		
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	37,98		
SALUD	2.385.903,05		
Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - Unidad Recursos Administrados	743.094,85		
Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	692.630,29		
Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar.	632.896,55		
E.S.E. Instituto Nacional de Cancerología	123.679,70	2,51%	
Superintendencia Nacional de Salud	104.911,40		
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos	49.103,11		
E.P.S. Alianza Medellín Antioquia S.A.S.	23.509,65		
E.P.S. Entidad Promotora de Salud Mallamas Indígena	7.071,44		
E.P.S.I. Anas Wayuu	5.293,13		
E.S.E. Sanatorio de Agua de Dios	2.154,87		
E.P.S.I. Asociación del Cabildos Indígenas del Cesar y La Guajira	1.324,29		
E.S.E. Sanatorio de Contratación	233,76		
TRABAJO	2.301.934,69		
U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social	1.565.112,32		
Patrimonio Autónomo de Pensiones del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - Vejez	709.407,04	2,42%	
Ministerio del Trabajo	27.335,09		
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	66,74		
U.A.E. del Servicio Público de Empleo	13,50		
INFRAESTRUCTURA	873.689,78		
Agencia Nacional de Infraestructura	530.726,31		
Superintendencia de Transporte	94.704,74	0,92%	
Instituto Nacional de Vías	93.260,96		
Ministerio de Transporte	72.514,59		

Contraloría Delegada	V/R Acreencias	Participación
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	57.900,59	
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	20.608,27	
Financiera de Desarrollo Territorial S.A.	1.673,24	
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	1.114,45	
Registraduría Nacional del Estado Civil	944,08	
Asociación para la Construcción del Aeropuerto del Café en Palestina - Caldas	156,14	
Servicio Aéreo a Territorios Nacionales	64,16	
Defensa Civil Colombiana	17,83	
Agencia Nacional de Seguridad Vial	4,43	
MINAS Y ENERGÍA	816.923,96	
Agencia Nacional de Minería	611.299,58	
U.A.E. Agencia Nacional de Hidrocarburos	95.165,20	
Ministerio de Minas y Energía	51.216,61	
Ecopetrol S.A.	34.434,91	
E.S.P. Empresa Distribuidora del Pacífico S.A.	11.368,48	
E.S.P. Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A.	4.549,65	
E.S.P. Electrificadora del Meta S.A.	3.161,07	
E.S.P. Electrificadora del Caquetá S.A.	1.812,29	
Interconexión Eléctrica S.A.	1.627,44	0,86%
Servicio Geológico Colombiano	894,05	
E.S.P. XM Compañía de Expertos en Mercados S.A.	428,01	
Comisión de Regulación de Energía y Gas	288,78	
Oleoducto Central S.A.	274,48	
Refinería de Cartagena S.A.S	132,84	
Isa Intercolombia S.A. E.S.P.	110,07	
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas	102,22	
E.S.P. Centrales Eléctricas del Cauca S.A.	39,75	
Genit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S.	18,55	
EDUCACION CIENCIA Y TECNOLOGIA CULTURA RECREACION Y DEPORTE	351.701,82	
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior	297.772,49	
Fondo de Desarrollo para la Educación Superior	21.439,79	
Ministerio del Deporte	11.429,83	
Universidad Nacional de Colombia	8.325,60	
Ministerio de Educación Nacional	5.007,70	
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	2.002,79	
Ministerio de la Cultura	1.628,08	
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	1.281,48	0,37%
Universidad Tecnológica de Pereira	629,68	
Universidad Popular del Cesar	556,85	
Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación	487,02	
Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	359,84	
Universidad Surcolombiana	227,50	
Universidad del Cauca	204,54	
Universidad de Córdoba	164,43	
Universidad Pedagógica Nacional	101,07	
Universidad de la Amazonía	63,53	

Contraloría Delegada	V/R Acreencias	Participación
Universidad Militar Nueva Granada	19,61	
MEDIO AMBIENTE	326.846,31	
Fondo Nacional Ambiental	36.901,04	
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca	32.618,32	
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental	31.358,18	
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia	27.432,46	
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó	24.567,66	
Corporación Autónoma Regional de Nariño	22.244,56	
Corporación Autónoma Regional del Cauca	18.219,80	
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena	14.850,85	
Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga	14.211,56	
Corporación Autónoma Regional de Santander	11.250,35	
Corporación Autónoma Regional del Quindío	10.624,74	
Corporación Autónoma Regional del Magdalena	10.029,10	
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge	9.381,44	
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena	8.377,12	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	7.102,93	
Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá	6.255,63	
Corporación Autónoma Regional de la Guajira	5.824,84	
Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique	5.174,96	0,34%
Corporación Autónoma Regional de Risaralda	4.898,93	
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y El San Jorge	4.637,35	
Corporación Autónoma Regional del Atlántico	4.317,23	
Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Rionegro y Nare	3.813,33	
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico	3.261,33	
Corporación Autónoma Regional de Boyacá	2.563,99	
Corporación Autónoma Regional del Guavio	1.236,84	
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar	1.205,32	
Corporación Autónoma Regional de Caldas	1.069,13	
Instituto de Investigaciones Costeras y Marinas José Benito Vives de Andreis	1.045,01	
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	934,52	
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía	792,77	
Corporación Autónoma Regional de Chivor	316,08	
Parques Nacionales Naturales de Colombia	221,74	
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	107,21	
COMERCIO Y DESARROLLO REGIONAL	194.735,22	
Superintendencia de Industria y Comercio	135.781,99	
Superintendencia de Sociedades	58.318,69	0,20%
Sociedad Hotelera Tequendama S.A.	478,25	
Agencia de Renovación del Territorio	144,60	
U.A.E. Instituto Nacional de Metrología	11,68	
DEFENSA Y SEGURIDAD	108.977,15	
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	67.616,07	0,11%
Ministerio de Defensa Nacional	18.443,96	

Contraloría Delegada	V/R Acreencias	Participación
Unidad Nacional de Protección	6.511,53	
Policía Nacional	5.526,91	
Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial	2.332,98	
Fondo Rotario de la Policía Nacional	2.052,58	
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	1.666,44	
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	1.361,10	
Hospital Militar Central	1.318,94	
Ministerio del Interior	983,93	
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	830,00	
Industria Militar	332,71	
TECNOLOGIA DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	105.565,36	
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	49.156,53	
Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	35.465,49	0,11%
Radio Televisión Nacional de Colombia	10.518,16	
Servicios Postales Nacionales S.A.	6.094,21	
Canal Regional de Televisión del Caribe Ltda.	2.405,15	
Internexa S.A.	1.629,88	
Televisión Regional de Oriente Ltda.	295,94	
VIVIENDA Y SANEAMIENTO BÁSICO	3.800,89	
Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico	3.004,70	
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	479,70	0,00%
E.S.P. Empresa Pública de Alcantarillado de Santander S.A.	230,72	
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas	85,78	
Total	95.167.265,68	100,00%