



Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2011

Bogotá D.C., julio de 2012

Sandra Morelli Rico
Contralora General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República

Daniel Alfonso Moreno Guavita
Secretario Privado

Carlos Eduardo Acosta Moyano
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Nelson Izáciga León
Contralor Delegado para Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Héctor Javier Osorio Botello
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

Leonardo Arbeláez Lamus
Contralor Delegado para el sector de Minas y Energía

Mario Solano Calderón
Contralor Delegado para el sector Social

Javier Alonso Lastra Fuscaldo
Contralor Delegado para el sector Defensa, Justicia y Seguridad

Ligia Helena Borrero Restrepo
Contralora Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Jorge Enrique Cruz Feliciano
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Claudia Cristina Serrano Evers
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Carlos Augusto Cabrera Saavedra
Director Oficina de Planeación

T.C. Jairo Gordillo Rojas
Director de Oficina de Sistemas e Informática

John Javier Jaramillo Zapata
Director Oficina de Control Interno

Consuelo González Lozano
Directora Oficina de Control Disciplinario

Rafael Enrique Romero Cruz
Director Oficina Jurídica

María del Pilar Yepes Moncada
Directora Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Relaciones Internacionales

Silvana Orlandelli Uruburu
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo
Gerente del Talento Humano

Margarita Jiménez Quintero
Gerente Administrativo y Financiero

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Contralora General de la República
Sandra Morelli Rico

Vicecontralor General de la República
Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas
Carlos Eduardo Acosta Moyano

Participaron en la elaboración de este informe:

Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Oscar David Quiroga Traslaviña
Orlando Hernández Martínez
Miguel Alfonso Montoya Olarte
María Lilia Orjuela Orjuela
Jairo Raúl Aldana Baracaldo
Jorge Enrique Ospina Merchán
Luis Mario López Rodríguez

Estadísticas del Presupuesto:
Gloria Patricia Orozco Forero
Nubia Lucero Páez Poveda
Maximiliano Andrade Flórez

Consultores externos:
Antonio Hernández Gamarra
Carlos Ossa Escobar

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones
Silvana Orlandeli Uruburu

Edición
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Corrección de textos
Jaime Viana Saldarriaga

Diseño y Diagramación
Grupo de Diseño-CGR

Contraloría General de la República
Carrera 10 No.17-18
Teléfonos: 353 77 00 Ext. 7573 – 7576
Bogotá D.C., Colombia
Julio 2012
www.contraloriagen.gov.co

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	9
LA VISIÓN GLOBAL DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO.....	10
CAPÍTULO I	
LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES.....	19
1.1 El principio de planificación	19
1.2 El principio de anualidad.....	20
1.3 El principio de universalidad.....	21
1.4 El principio de unidad de caja.....	22
1.5 El principio de programación integral.....	23
1.6 El principio de especialización.....	24
1.7 El principio de inembargabilidad.....	25
1.8 El principio de coherencia macroeconómica	26
1.9 El principio de homeostasis presupuestal.....	26
CAPÍTULO II	
CONSISTENCIA DE LAS CIFRA PRESUPUESTALES VIGENCIA 2011 EN EL SIIF.....	29
2.1 El SIIF como fuente oficial de información financiera y presupuestal.....	29
2.2 La programación de cierres del SIIF para la vigencia 2011 y autorización de reaperturas.....	31
2.3 El cierre del SIIF II y el registro de los ingresos.....	42
2.3.1 El registro de los gastos den SIIF.....	47
2.4 Opinión sobre la revelación de la realidad económica en la ejecución del presupuesto.....	49
2.4.1 Alcance.....	49
2.4.2 Opinión.....	49
2.4.2.1 Principios presupuestales.....	50
2.4.2.2 Gastos.....	50
2.4.2.3 Registro de la ejecución de ingresos en el SIIF Nación.....	50
2.4.2.4 Opinión.....	53

CAPÍTULO III

RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GNC EN 2011.....	55
3.1 Modificaciones a la apropiación inicial del PGN 2011.....	55
3.1.1 Modificaciones a la apropiación inicial de ingresos del PGN.....	56
3.1.2 Modificaciones a la apropiación inicial de gastos del PGN.....	58
3.2 Modificaciones a la apropiación definitiva del PGN 2011.....	62
3.2.1 Pérdidas de apropiación del PGN.....	62
3.3 Ingresos del PGN.....	64
3.3.1 Ejecución de ingresos del PGN.....	64
3.3.1.1 Ejecución de ingresos corrientes de la Nación.....	65
3.3.1.2 Ejecución de los recursos de capital de la Nación.....	67
3.3.1.3 Otros ingresos.....	68
3.3.1.4 Comparación de los ingresos 2010-2011.....	68
3.3.1.5 Comparación de ingresos corrientes de la Nación, 2010 – 2011.....	69
3.3.1.6 Comparación del resto de recursos PGN, 2010 – 2011.....	71
3.4 Gastos presupuestales 2010 – 2011.....	72
3.4.1 Gastos de funcionamiento.....	73
3.4.1.1 Los gastos de personal.....	73
3.4.1.2 Gastos generales.....	82
3.4.1.3 Transferencias.....	86
3.4.2 El servicio de la deuda pública.....	91
3.4.3 La inversión.....	94
3.5 Balance fiscal del Presupuesto General de la Nación.....	96

CAPÍTULO IV

EL REZAGO PRESUPUESTAL.....	99
4.1 Requisitos para constituir reservas presupuestales.....	100
4.2 El rezago presupuestal vigencia 2011.....	102
4.2.1 Reservas presupuestales.....	103
4.2.2 Cuentas por pagar.....	106
4.3 Deuda flotante durante la vigencia 2011.....	108
4.3.1 Rezago pagado.....	109

CAPÍTULO V

LA CUENTA DEL TESORO.....	111
5.1 El comportamiento de la Tesorería en 2011.....	111
5.1.1 Fuentes y usos de Tesorería.....	114
5.1.2 El balance de caja de la Tesorería.....	116
5.1.3 Tesorería y base monetaria.....	119
5.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería.....	124
5.2.1 Balance DTN.....	125
5.2.2 Balance de la deuda pública.....	128

CAPÍTULO VI

VIGENCIAS FUTURAS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL.....	133
6.1 Los hechos relevantes sobre las vigencias futuras.....	133
6.2 Las vigencias futuras en el gobierno nacional central en 2011.....	134

CAPITULO VII

HALLAZGOS DEL REZAGO PRESUPUESTAL VIGENCIA 2010.....	143
7.1 Contraloría Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional	143
7.2 Contraloría Delegada del sector Gestión Pública e Instituciones Financieras.....	154
7.3 Contraloría Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad.....	160
7.4 Contraloría Delegada sector Minas y Energía.....	170
7.5 Contraloría Delegada sector Agropecuario.....	171
7.6 Contraloría Delegada sector Medio Ambiente.....	174
7.7 Contraloría Delegada sector Social.....	178

CAPÍTULO VIII

ADMINISTRACIÓN DE LOS PORTAFOLIOS DEL TESORO.....	185
8.1 Fondos administrados.....	186
8.2 Composición de las inversiones.....	188
8.2.1 Inversiones en moneda nacional.....	191
8.2.2 Inversiones en dólares.....	192

INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del mandato constitucional (artículos 268 y 354 de la Constitución Política de Colombia) y legal (artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993 y la Ley 5 de 1992), la Contraloría General de la República (CGR) presenta a la Honorable Cámara de Representantes el Informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro para la vigencia 2011, en el cual se examina el comportamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado por el Congreso de la República.

El presente informe forma parte del análisis que la CGR realiza anualmente sobre la situación fiscal de la Nación y que junto a los informes sobre la Situación de la Deuda y la Situación de las finanzas del Estado colombiano, determinan los niveles de los déficits presupuestal, tesorería y déficit fiscal, y el resultado de la deuda total (art. 41 de la ley 42 de 1993).

Por tanto, en este caso se registra el resultado presupuestal de la vigencia 2011 y junto a él, se analizan los componentes principales de la ejecución presupuestal, el cumplimiento de sus principios y las variaciones de los mismos como la utilización de las vigencias futuras. También se presenta la refrendación de las reservas presupuestales y los principales hallazgos realizados por el control micro de las delegadas sectoriales de la CGR. Por último se presenta la Cuenta del Tesoro, su déficit y el manejo dado por la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional a los fondos administrados por esta.

LA VISION GLOBAL DE LA CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO

Principios presupuestales. En general, la CGR considera que los principios presupuestales fueron tenidos en cuenta por el Honorable Congreso de la República en cumplimiento de sus funciones, en la medida en que ha tenido tiempo para analizar las cifras presentadas por el Ejecutivo para la discusión del proyecto de Presupuesto, por lo que no existen hallazgos en lo que respecta al cumplimiento de los principios presupuestales. No obstante, reitera la posición de la vigencia 2010, en el sentido de mostrar que algunos de los principios presupuestales se viene rompiendo por diferentes hechos reflejados en las leyes, decretos y sentencias que reforman explícita o implícitamente el EOP, como es el caso de las vigencias futuras, las regalías, las asociaciones público privadas y el manejo dado a los recursos administrados en fiducias o patrimonios autónomos. Todas estas formas requieren vigencias plurianuales y de hecho requieren la actualización o modernización del EOP. Así mismo, no se cumple con la programación integral del presupuesto, la especialización y la inembargabilidad.

Sistema de información presupuestal. Para la Contraloría General de la República (CGR) resulta evidente que la fuente oficial para el control y seguimiento de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, es la información reportada en el SIIF. De tal forma y con base en dicha información es que la CGR debe realizar el control fiscal micro (auditorías) y el control fiscal macro para la presentación del Informe Financiero Mensual. De igual manera, se certifica la constitución de las reservas presupuestales de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y se elabora el presente informe anual de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

Debilidades de la información presupuestal. En el proceso de consolidación de las estadísticas fiscales, adelantado la Delegada para Economía y Finanzas Públicas para la vigencia de 2011, se estableció que en la ejecución de ingresos de los establecimientos públicos nacionales existen diferencias entre las cifras registradas a través del SIIF II y las transmitidas por el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) Categoría Presupuestal CGR. Con el fin de establecer una cifra ajustada a la realidad en la ejecución del ingreso de las operaciones que los establecimientos públicos realizaron durante la vigencia 2011, se procedió a solicitarles explicación de las diferencias encontradas y como resultado del análisis y cuantificación de las respuestas recibidas se determinó que no se registró a través de SIIF II un monto de \$3,7 billones. Además: a) el SIIF Nación II ha presentado fallas estructurales que conllevaron a que conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se hayan desarrollado funcionalidades que no se tenían pensadas inicialmente. b) La administración del SIIF II no definió un procedimiento para cargar los saldos de efectivo, en razón a que el sistema no cuenta con un módulo de tesorería propiamente dicho para recursos propios.

Opinión. De acuerdo con lo expuesto en el presente informe y una vez auditada la información contenida en la plataforma SIIF, en la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional y la DIAN, complementada con la información remitida directamente por las entidades (establecimientos públicos) a la categoría presupuestal de la CGR en el CHIP y de conformidad con los principios presupuestales en la vigencia 2011, la CGR considera:

La verificación del cumplimiento de los principios presupuestales establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (OEP) y modificados por otras normas del mismo nivel orgánico, como la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), consideró específicamente, en el caso de la anualidad, que al incluirse la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo se tiene implícito, como manejo excepcional, la referencia a presupuestos plurianuales a través de la institución presupuestal de las vigencias futuras, con lo cual la unidad de cuenta presupuestal se altera al considerar la eventual anticipación en el componente de ingresos, de los flujos futuros para ser incorporados y enfrentar el

gasto de la vigencia. Estos mismos principios se violan con la aplicación de las leyes de: regalías, asociación público privadas y el manejo dado a la fiducia pública.

En el componente de ingresos se continuaron presentado inconsistencias que no han sido explicadas razonablemente, pues el sistema utilizado por el GNC (SIIF) para el registro de ingresos en la DIAN presentó diferentes cifras para los mismos rubros, lo cual ocasionó que al cierre de la vigencia 2011 no se conociera claramente a cuánto ascendieron los ingresos de la Nación, en situación que la CGR también estableció en la vigencia 2010.

Para la vigencia 2011 la información registrada en las fuentes de la CGR mostraron diferencias entre los \$3 billones y \$4 billones en el total de ingresos internos, donde sobresalieron, al interior de este rubro, las diferencias en el impuesto de renta e IVA. Solamente los datos del gravamen a las transacciones financieras (GMF) registraron cifras iguales en la mayoría de las fuentes consultadas (Cuadro 2.4).

Con base en lo anterior, la CGR concluyó que el SIIF no reflejó de manera razonable la contabilidad presupuestal de ingresos, pues se observó que son pocos los rubros que coinciden y en algunos casos no son comparables en el agregado. Las diferencias se registran en renta y específicamente en el recaudo de IVA interno y externo, donde las variaciones alcanzaron los \$2 billones entre las diferentes fuentes. Por tanto, y con base en los datos reflejados en el cuadro anterior, la CGR considera que la contabilidad presupuestal del SIIF, en lo referente a los ingresos, no reflejó a cabalidad la realidad del recaudo, dadas diferencias que sobrepasaron los \$4,8 billones entre lo registrado por la DIAN, tanto en la WEB como en su contabilidad; que asimismo, presentó una diferencia de \$1,25 billones entre éste y lo registrado en el SIIF. Finalmente se advirtió una diferencia de \$1 billón entre las cifras reportadas al SIIF y el informe del CONFIS del 29 de marzo de 2012, donde se presentó el cierre fiscal del GNC para 2011, dado que es el documento oficial del cierre fiscal.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la ley 42 de 1993, lo dispuesto en el artículo 93 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y los artículos 3º, 4º, 5º y 6º del Decreto 2789 de 2004, considerando que la información de la Plataforma SIIF-Nación, es la oficial de las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación para los efectos de registro, reconocimiento, revelación, seguimiento y control de la contabilidad de la ejecución presupuestal, una vez analizado el cumplimiento de los principios presupuestales y verificadas las magnitudes de recaudos de los ingresos y la ejecución de los egresos o apropiaciones conforme a lo expuesto en detalle en el informe adjunto para la vigencia 2011 que presenta un déficit presupuestal de \$18,8 billones (3% del PIB), no refleja razonablemente la realidad de los hechos económicos ocurridos en las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación.

Revisión de la normatividad. La CGR considera que para mejorar la opinión sobre la razonabilidad de la contabilidad de la ejecución presupuestal, es necesario una revisión y armonización de las normas que rigen la programación y ejecución presupuestal (EOP, Ley de Responsabilidad Fiscal, Decreto 4730 de 2005) y las vigencias futuras, ordinarias y excepcionales, las cuales deben incluirse en la contabilidad fiscal y afectar el endeudamiento público.

Los resultados generales de la ejecución Presupuestal. El presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones fueron aprobados para la vigencia 2011 por un monto de \$147,3 billones, mediante la expedición de la Ley 1420 y el Decreto de Liquidación 4803 de 2010, con el fin de cumplir tres objetivos fundamentales trazados por el Gobierno Nacional: el fortalecimiento de la confianza inversionista y la competitividad, la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática, y la profundización de la política social para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad.

El aforo inicial del PGN de 2011 se aprobó en \$147,3 billones y al finalizar la vigencia su monto alcanzó los \$151,3 billones, con una variación nominal del 2,8% (\$4,06 billones), financiada en un 91,8% con recursos de la Nación (\$3,72 billones) y el monto

restante con recursos propios de los establecimientos públicos. Del presupuesto inicial de ingresos, aprobado por \$147,3 billones, se adicionaron por el Gobierno Nacional \$4,1 billones, en los siguientes conceptos: impuestos directos por \$830 mil millones en el rubro de impuesto al patrimonio, amparado con el Decreto 4825 de 2010; recursos de capital por \$2,9 billones; e ingresos de los establecimientos públicos por \$353 mil millones. Luego de las adiciones esperadas y la reprogramación, la apropiación definitiva del PGN se situó \$151,4 billones.

La ejecución total de ingresos ascendió a \$150,7 billones (sin descontar las devoluciones): \$84,5 billones en efectivo, \$43,7 billones por recursos de capital, \$12,1 billones en ingresos de los establecimientos públicos, \$6,4 billones en otros ingresos y \$3,8 billones pagados bajo la figura de Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS). A esta última cifra se le descontaron las devoluciones en TIDIS por un valor de \$4,2 billones y en efectivo por \$482 mil millones, para un saldo definitivo del presupuesto de \$145,9 billones. Como se aprecia, la diferencia entre la apropiación definitiva y el recaudo final ascendió a \$5,4 billones.

En cuanto a los gastos presupuestales, se encontró que en 2011 los compromisos de gasto del PGN ascendieron a \$146,5 billones, de los cuales se distribuyeron \$81,7 billones a funcionamiento (55,7%), \$31,1 billones a inversión (21,2%) y \$33,7 billones a servicio de la deuda (23%). El crecimiento nominal del gasto ejecutado fue del 9,5%, no obstante, como porcentaje del PIB, el conjunto del PGN cayó del 24,6% en 2010 al 23,8% en 2011; aunque sin duda, el hecho destacable con respecto a la vigencia de 2010 se presentó con el aumento significativo del monto y la participación de la inversión.

Balance presupuestal (los ingresos menos los gastos). El Gobierno Nacional obtuvo un déficit presupuestal del 3% del PIB, equivalente a \$18,8 billones para 2011. Este resultado evidenció un aumento significativo de los ingresos por \$20,5 billones que contrarrestó el aumento de los gastos en \$13,1 billones. El déficit se financió con crédito

interno por \$14,9 billones, crédito externo por \$3,3 billones, venta de activos por \$19 mil millones y otros recursos por \$517 mil millones.

El rezago presupuestal, constituido por las reservas y las cuentas por pagar, registró la suma de \$16,05 billones, y se compuso por funcionamiento en \$6,56 billones (40,9%), el servicio de la deuda pública con \$524 mil millones (5,1%) e inversión con \$8,66 billones (54,0%).

Las reservas presupuestales de la vigencia 2011 ascendieron a \$3,96 billones, frente a los \$4,47 billones registrados en 2010, con una disminución del 11,31% (\$505 mil millones). De tal manera se destacaron las reservas de inversión, con una participación del 84,4 % del total, seguido por funcionamiento con el 15,9%.

A pesar de lo anterior, las reservas continuaron constituyéndose en un alto porcentaje como producto de la violación de la Ley 819 de 2003 y el Decreto 4830, en tanto que se amparan en la reserva de recursos que debieron asumir mediante la constitución de vigencias futuras.

Por su parte, las cuentas por pagar presupuestales de la vigencia 2011 ascendieron a \$12,09 billones, frente a \$8,48 billones en 2010, con un incremento del 42,7% (\$3,61 billones).

La deuda flotante, diferencia de los rezagos constituidos entre dos vigencias consecutivas, registró para 2011 un incremento del 44,9% respecto al año anterior, al pasar de \$3,21 billones en 2010 a \$4,6 billones en 2011.

Tesorería y base monetaria Los depósitos remunerados en el Banco de la República constituyen una parte importante del portafolio de la Tesorería y sus activos corrientes. Dada la magnitud de estos depósitos remunerados, existe una relación entre éstos y los agregados monetarios, específicamente con la base monetaria, a lo cual se adiciona los títulos de

Tesorería (TES) que el Emisor adquiere en el mercado secundario. En 2011 se presentó el mayor promedio de recursos mantenidos por la Tesorería en las cuentas del Emisor (\$13,05 billones), lo que representó un crecimiento del 70% (66% en términos reales) con relación al saldo promedio mantenido en 2010.

Balance del Tesoro. Las cifra sobre el balance de la DTN también se vieron afectadas por las actualizaciones del SIIF, evidenciando las dificultades de este operativo para capturar los movimientos y saldos de la Tesorería, lo que afecta así la transparencia de los datos que de este se originan. El balance de la Tesorería en 2011 arrojó un resultado de ingresos por \$96,9 billones y gastos por \$111,6 billones, para un déficit de \$14,6 billones, equivalente al 2,4% del PIB.

En el análisis realizado con la contabilidad financiera, se mostró que la Dirección del Tesoro tuvo una diferencia positiva entre activos y pasivos corrientes en 2011, mientras que en el negocio de la deuda la diferencia fue negativa. En otras palabras, mientras en Tesorería la relación pasivos a activos fue de 0,8 en 2011, en la deuda fue de 21,6. Esto respondió al hecho de que en el balance del Tesoro Nacional se registra el portafolio activo de la Tesorería en su conjunto (incluyendo los fondos administrados), mientras en el balance de crédito público se consolida la deuda a corto plazo de la Nación.

Vigencias futuras. El mecanismo de ejecución presupuestal del gasto, a través de las denominadas vigencias futuras, sigue manteniendo importancia plena, si se consideran los valores autorizados por el Ministerio de Hacienda en esta materia en los últimos años. Ha sido el interés institucional de la CGR hacer los debidos controles de advertencia con el ánimo de dar transparencia al uso de este instrumento, sin calificar o desautorizar el acudir a ellas en los casos expresamente señalados por la ley, ceñido todo al cumplimiento de los requisitos por ella previstos. Sobre todo no hacer aparecer como vigencias futuras otras actuaciones en materia presupuestal, tales como operaciones de crédito que afecten la posición financiera de las entidades territoriales.

Sin embargo, surgen casos de bienes y servicios que no se reciben o realizan al cabo de una vigencia fiscal, y ante la limitante impuesta por el principio de anualidad, se allana una “solución” presupuestal con el uso de vigencias futuras. En efecto, éstas se definen, en los términos del artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, como un mecanismo de ejecución de apropiaciones de gasto, para casos en los que se pacta la recepción de bienes y servicios en vigencias diferentes a aquella en que se celebra el compromiso, ya que por su naturaleza, el rubro en cuestión debe ejecutarse a través de varias vigencias fiscales, al final de las cuales se configura completamente el recibo del bien o servicio previsto. En términos más sencillos, son compromisos presupuestales que se asumen en un año fiscal, con cargo al presupuesto de gastos de un año fiscal posterior.

Las vigencias futuras en el Gobierno Nacional Central. En 2011 las autorizaciones de vigencias futuras recobraron el dinamismo que evidenciaron dos años antes. Si bien entre 2009 y 2010 surtieron una disminución de \$6,5 billones en las autorizaciones concedidas (disminución de 25,8%), al concluir el año anterior dichas autorizaciones llegaron a un monto de \$38,81 billones, es decir, un 113,5% más que las concedidas en 2010. Esto representó una variación en términos absolutos de \$20,63 billones. Este monto de vigencias futuras autorizadas en 2011 en el nivel central nacional de gobierno, equivalió al 6,3% del PIB informado por el DANE para dicho año y al 23,6% de la apropiación definitiva del Presupuesto General de la Nación de esa vigencia. En síntesis, los montos autorizados para vigencias futuras en 2011, a nivel del gobierno nacional central, fueron significativos, en especial, los relacionados con la inversión en los sectores de transporte, hacienda, salud, trabajo y protección social. Institucionalmente se dio un paso importante en la dirección de subsanar un vacío legal y dar la mayor transparencia al uso de las vigencias futuras de carácter excepcional por parte de los niveles departamentales y municipales de gobierno con la expedición de la Ley 1483 de 2011.

Manejo de los excedentes de liquidez. La Contraloría General de la República, a través de la aplicación del ejercicio de control fiscal micro, realizó una auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2011, en donde estableció que la

contabilización de las inversiones cumplió con los criterios de existencia e integridad, toda vez que fueron confirmados con el Banco de la República y los demás tenedores de las inversiones, sin que existiese diferencia alguna. Así mismo, se llevó a cabo la valoración selectiva de los títulos que componen el portafolio, lo cual permitió concluir que la valoración correspondió a los criterios definidos por la CGR, constituyéndose de esta manera en razonable. Las inversiones efectuadas con los excedentes de liquidez de los fondos que administra la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional se ajustaron a las operaciones autorizadas en el artículo 11 de la Ley 1365 de 2009.

Por tanto, con el presente informe se cumple con el requisito exigido por la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y la Ley 5 de 1992, en el sentido de presentar al Honorable Congreso de la República y al señor Presidente de la República, los principales resultados de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, y de las principales inquietudes que suscitan a la CGR las nuevas figuras presupuestales.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

CAPTULO I

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) define los principios que rigen el proceso presupuestal colombiano en cada una de sus etapas, de acuerdo con los principios de planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal¹. Cabe anotar que a las empresas industriales y comerciales del Estado no les es aplicable el concepto de inembargabilidad².

1.1 El principio de planificación

El Presupuesto General de la Nación (PGN) deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, artículo 9º y Ley 179 de 1994, artículo 5º)³.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República (CGR) realiza un informe especial sobre la evaluación de la ejecución del PGN, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República⁴, donde se encuentra que los rubros

¹ Decreto 111 de 1996, modificado por la Ley 1430 de 2010, de Sostenibilidad Fiscal.

² “Los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto” (Sentencia No. C-337 agosto 19 de 1993).

³ Decreto 111 de 1996, artículo 13.

⁴ Ley 1450.

consignados en el Plan Plurianual de Inversiones corresponden con los aprobados y ejecutados en el PGN 2011.

1.2 El principio de anualidad

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se deben efectuar periódicamente, integrando la unidad de cómputo determinada en un período de tiempo: el año fiscal (1° de enero al 31 de diciembre). Su objetivo básico es el de facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del mismo periodo.

El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, periodo después del cual no se podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, artículo 10)⁵.

De tal manera y dentro del análisis que debe realizar la CGR a la ejecución del Presupuesto General de la Nación y presentar al Honorable Congreso de la República, a través del informe financiero mensual, así como el estudio de las reservas presupuestales, se encontró que la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de 2011 se enmarcó dentro del periodo de tiempo definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

No obstante, existen figuras como las reservas presupuestales y las vigencias futuras que implican plazos que van más allá del 31 de diciembre. En este sentido y con la expedición del Decreto 1957 de 2007 se generaron tiempos que, como las entidades los vienen manejando, sobrepasan la vigencia anual para ser ejecutados en las siguientes, que ocasiona que dicho principio no se cumpla a cabalidad.

⁵ Decreto 111 de 1996, artículo 14.

1.3 El principio de universalidad

El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se esperan realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, artículo 11; Ley 179 de 1994, artículo 55. Inciso 3° y Ley 225 de 1995, artículo 22). Este principio fortalece el control político y fiscal, la imparcialidad y la objetividad de la ejecución del gasto.

Para la evaluación de este principio, la CGR contrastó el presupuesto definitivo de gastos con los pagos realizados por la Tesorería General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011 (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Presupuesto definitivo vs desembolsos de Tesorería
Cifras en miles de millones

	Presupuesto	Tesorería	Cumplimiento
	2011		I/II
	I	II	
Gastos presupuestales	151,312	139,183	92.0%
Funcionamiento	83,265	73,201	87.9%
Deuda	35,187	44,589	
Intereses deuda	17,368	16,967	97.7%
Externa	4,007	3,688	92.1%
Interna	13,361	13,279	99.4%
Amortización de crédito	17,819	27,622	
Externo	3,024	2,371	78.4%
Interno	14,794	25,251	170.7%
Inversión	32,861	18,531	56.4%
Otros gastos	-	2,862	
Gasto Primario (funcionamiento + inversión)	116,125	91,732	79.0%
Gasto Corriente (funcionamiento + deuda)	118,451	117,790	99.4%

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

De acuerdo con lo anterior, se concluyó que los pagos realizados por la Tesorería General de la Nación corresponden en un 92% con los valores presupuestados. En general, las diferencias en los rubros se encontraron dentro de los márgenes del proceso, lo cual

permite señalar que el presupuesto aprobado por el Congreso de la República para el año fiscal 2011 contenía la totalidad de gastos que el ejecutivo esperaba realizar.

En consecuencia, para la CGR se cumplió este principio en la medida en que no existió ningún tipo de gasto, ni erogación con cargo al Tesoro que no figurara en el presupuesto aprobado por el Congreso.

1.4 El principio de unidad de caja

Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, artículo 12; Ley 179 de 1994, artículo 55, inciso 3o., 8o. y 18; y, Ley 225 de 1995, artículo 5o.).

Este principio es enfatizado por le Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en la cuenta única nacional:

“A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional. Para tal efecto, los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.....”.

Cuadro 1.2
Fuentes y usos de la Tesorería
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Par %	var %
Fuentes	124,133	139,183	100.0	12.1
Ingresos corrientes	69,848	85,324	61.3	22.2
Tributarios	68,864	84,752	60.9	23.1
No tributarios	984	572	0.4	-41.8
Fondos espec y otros	2,050	2,662	1.9	29.8
Recursos de capital	5,652	8,957	6.4	58.5
Desembolsos de crédito	44,845	45,879	33.0	2.3
Externo	6,513	5,657	4.1	-13.1
Interno	38,333	40,222	28.9	4.9
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-1,722	1,932	1.4	-212.2
Operaciones de tesorería	2,926	-5,590	-4.0	-291.0
Utilidades Banco Rep	0	0	-	
Enajenación de activos	533	19	0.0	-96.4
Usos	124,133	139,183	100.0	12.1
Gastos presupuestales	96,254	108,699	78.1	12.9
Funcionamiento	66,084	73,201	52.6	10.8
Inversión	15,048	18,531	13.3	23.2
Intereses deuda	15,122	16,967	12.2	12.2
Externa	3,669	3,688	2.6	0.5
Interna	11,453	13,279	9.5	15.9
Otros gastos	2,757	2,862	2.1	3.8
Amortización de crédito	25,122	27,622	19.8	10.0
Externo	3,360	2,371	1.7	-29.4
Interno	21,762	25,251	18.1	16.0

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

De tal manera, la CGR concluye, con base en los datos de la Tesorería General de la Nación (Cuadro 1.2), que el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, así como los pagos realizados, se encontraron registrados en la Tesorería y permitieron atender el pago de las apropiaciones autorizadas para el año fiscal 2011.

1.5 El principio de programación integral

Todo programa presupuestal deberá contemplar, simultáneamente, los gastos de inversión y funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como

necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes (Ley 38 de 1989, artículo 13).

Este principio contempla la relación causal entre inversión y funcionamiento, por lo que deben considerarse simultánea e integralmente y no como partes aisladas. Esta relación se fundamenta en el hecho de que sin este principio no existe unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto, contempla distintos fines que se hallan vinculados armónicamente. Con la programación integral de la inversión y el funcionamiento se pretende evitar que los proyectos y programas de inversión omitan contemplar los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años, en un factor de desestabilización de las finanzas públicas⁶.

Teniendo en cuenta que la preparación de cada uno de los proyectos de presupuesto se realizó directamente en las unidades ejecutoras, y que desde allí se programó y definió de manera integral el presupuesto de cada uno de los proyectos y programas de inversión (funcionamiento y inversión), la CGR considera que este principio no se está cumpliendo, dado que se continuó incorporando en el presupuesto de inversión gasto que definitivamente es de funcionamiento, como es el caso de pago de nómina. Esto llevó al Ministerio del Trabajo a convocar a las entidades públicas a sincerar los presupuestos para que se incorporen a funcionamiento los rubros de pago de nómina que se venía ejecutando como inversión.

1.6 El principio de especialización

Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, artículo 14 y Ley 179 de 1994, artículo 55, inciso 3).

⁶C -337 de 1993.

Este principio exige coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquélla y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace (C-478 de 1992). Por lo cual, para la CGR, resulta coherente la apropiación y el uso de cada uno de las partes del presupuesto de gastos del PGN del año fiscal 2011, así como las asignaciones acordes con la misión de cada una de las entidades que conforman el PGN. No obstante, subsisten esquemas institucionales que trascienden este principio, en el sentido que atienden de forma transversal, como es el caso de educación o los sistemas de salud para la Policía y el Ejército, o los Sistemas de Transporte Masivo que se encuentran en el Ministerio de Hacienda.

1.7 El principio de inembargabilidad

Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179 de 1994, artículos 6, 55, inciso 3).

Este principio es una forma de salvaguardar los recursos públicos y de velar por su correcta destinación, sin olvidar que son de carácter general, por lo que no se puede atentar contra ellos⁷.

⁷ C-337 de 1993.

En línea con lo anterior, la CGR reconoce el esfuerzo realizado por la administración desde hace varios años, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el rubro de sentencias y conciliaciones, pero que a pesar de ello las demandas sobre los recursos del erario continúan, aún cuando en mayor proporción en las entidades territoriales sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías⁸.

1.8 El principio de coherencia macroeconómica

El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, artículo 7). Este esquema se refiere a la coordinación para la determinación de los supuestos macroeconómicos que rigen el presupuesto en cada vigencia, como también en los montos del endeudamiento interno y externo con que se programa el plan Financiero.

1.9 El principio de homeostasis presupuestal

El crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179 de 1994, artículo 8).

El principio de coherencia obliga a que el PGN deba ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma, se busca mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas y el crecimiento de la economía, con el fin de evitar un desequilibrio

⁸ Es importante señalar que la Corte Constitucional estableció que es posible el embargo teniendo en cuenta el principio “mínimo vital” en tal sentido ver circular de la CGR sobre los embargos al presupuesto nacional.

macroeconómico, “función radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que los órganos que lo conforman... no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios⁹”.

De acuerdo con lo anterior, la Corte sentenció que “dichos principios no tienen un contenido que comporte la aplicación de reglas numéricas exactas sino que responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general”, y llamó la atención sobre la necesidad de evitar “excesos en la estimación de los ingresos que puedan dar lugar a un déficit estructural”, al no corresponder la estimación con la realidad económica que garantice en buena medida la generación de esos ingresos y se produzca un desfase, de tal magnitud, que altere los equilibrios macroeconómicos que sirven de sustento al sistema económico¹⁰.

De tal manera, es importante señalar que con la expedición de la Ley 1473 de 2011 de la Regla Fiscal se reafirmó dicho principio de homeostasis, el cual se venía cumpliendo en el sentido de hacer el presupuesto contracíclico. Como complemento del gasto estructural, el gobierno realizará gasto contracíclico si la brecha del producto es negativa y el crecimiento de la actividad económica es menor que el crecimiento estimado de largo plazo en dos puntos porcentuales o más. El impulso fiscal que realice el Gobierno Nacional a través de este componente será equivalente a 20% de la brecha del producto estimada¹¹.

Por tanto, una vez revisados uno a uno los principios y contrastados con la legislación vigente y las nuevas figuras presupuestales, la CGR reitera la posición de la

⁹ C-935 de 2004.

¹⁰ C-935 de 2004.

¹¹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa.

vigencia 2010, en el sentido de mostrar que varios principios (anualidad, especialización, programación integral e inembargabilidad) se están incumpliendo por varios hechos reflejados en las leyes que reforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), como la de vigencias futuras, las regalías, las asociaciones público privadas y el manejo dado a los recursos presupuestales administrados en fiducias o patrimonios autónomos, cuyas formas requieren de la constitución de vigencias plurianuales.

CAPÍTULO II

CONSISTENCIA DE LAS CIFRAS

PRESUPUESTALES VIGENCIA 2011 EN EL SIIF

2.1 El SIIF como fuente oficial de información financiera y presupuestal

El Decreto 2789 de 2004, en su artículo 2, estableció que: *“El SIIF es una herramienta modular automatizada que integra y estandariza el registro de la gestión financiera del gobierno nacional central, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de sus entidades descentralizadas, y de brindar información veraz, oportuna y en tiempo real”*.

Así mismo, el Decreto en comento, en su artículo 6, estableció que la información registrada en el SIIF Nación es fuente válida para:

“a) El desarrollo de los procesos operativos relacionados con la gestión de apropiaciones, la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos, la distribución y administración del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), la tramitación de las órdenes de pago para el abono en cuenta a través del sistema de Cuenta Única Nacional y la gestión contable; b) La elaboración de informes de seguimiento presupuestal; c) La evaluación financiera de la inversión pública y el control de resultados que realicen las autoridades públicas; d) La generación de información contable básica y la obtención de los informes y estados contables requeridos por la Contaduría General de la Nación; e) La obtención de los informes requeridos por las entidades de control; f) La constitución de la reserva presupuestal y de las cuentas por pagar; g) Expedir certificados de disponibilidad presupuestal, asumir compromisos, registrar obligaciones y efectuar pagos con cargo a las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”. (Subrayado nuestro)

En este orden de ideas, cada uno de los elementos establecidos en el Decreto 2789 de 2004, son la fuente principal para el ejercicio del control fiscal, tal y como se exigió en el artículo 39 de Ley 42 de 1993, convirtiendo de esta manera al SIIF en el instrumento principal de auditoría a la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

En otras palabras, para la Contraloría General de la República (CGR) es claro que la fuente oficial para el control y seguimiento de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, es la información reportada en el SIIF. Con base en dicha información es que la CGR debe realizar el control fiscal micro (auditorías) y el control fiscal macro para la presentación del Informe Financiero Mensual con el seguimiento y control a los registros de ingresos y gastos de las entidades pertenecientes al PGN. De igual manera, certifica la constitución de las reservas presupuestales de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y elabora el informe anual de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

Dadas sus características, por tratarse de un sistema de gestión, el registro de los hechos económicos de cada una de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (entidades nación y establecimientos públicos) debe presentar el detalle de todas las transacciones con efectos en “la ejecución presupuestal y la gestión contable de las entidades públicas, de manera actualizada, integral y simultánea”.

Para 2011 el Gobierno Nacional tomó la decisión de poner en funcionamiento el Sistema Integrado de Información Financiera - versión 2 , (SIIF II), como una continuación del aplicativo versión 1, pero integrando a los establecimientos públicos del orden nacional. No obstante, en esta transición del aplicativo tuvo serias complicaciones que afectaron los registros presupuestales y contables de algunas entidades, como lo veremos más adelante.

2.2 La programación de cierres del SIIF para la vigencia 2011 y Autorización de reaperturas.

El artículo 93 del Estatuto Orgánico de Presupuesto EOP, facultaba a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que anualmente autorizara la reapertura del SIIF en un ambiente controlado, las entidades que operaban fuera de línea, a saber: los establecimientos públicos y algunas “asignaciones internas” fuera de línea, ante la presencia de errores u omisiones de registro y previa solicitud motivada de las entidades.

Este procedimiento evidenciaba la vulnerabilidad de dicha plataforma, máxime que el SIIF-Nación, por seguridad se construyó sin la funcionalidad de reaperturas después de las fechas de cierre acordadas, obligando en su defecto la realización de cargues masivos de datos “*por debajo*” en que se simulaban las secuencias de las operaciones que automáticamente genera el sistema ocasionando inestabilidad en los datos básicos de contabilidad presupuestal e inconsistencias con su expresión de contabilidad financiera.

En esas circunstancias, se observaba con frecuencia que las cifras utilizadas por el ejecutivo para la elaboración de sus informes sobre la situación de las finanzas de la Nación en su administración central y descentralizada y de todo el sector público, se distanciaban de los insumos que realmente las soportaban como hechos económicos efectivamente ocurridos. Esta práctica fue generalizándose durante las vigencias 2008 y 2009, hasta involucrar entidades de la administración central que por definición debían estar en línea y tiempo real con un registro de las transacciones concomitante con la ocurrencia de los hechos.

Es en este contexto de (i) contabilidad presupuestal inestable y (ii) ante la evidencia que el Contador General de la Nación no tomaba, ni aún toma la información de contabilidad financiera patrimonial que produce el SIIF-Nación para estructurar el Balance General de la Nación, que por primera vez, durante la vigencia 2010, en el inciso 3°. del

artículo 24 de la ley 1420 (ley anual) se dispuso que, sin perjuicio de la autonomía del ejecutivo pues no se trata de coadministrar, las solicitudes de reapertura posteriores a los cierres presupuestales de entidades de la plataforma SIIF y para que las operaciones contenidas en dicha plataforma reflejaran la realidad económica presupuestal ante situaciones operativas que correspondieran exclusivamente a errores u omisiones operativas, la CGR y la DGPN, **podrían autorizar excepcionalmente bajo la entera responsabilidad del órgano respectivo y sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar**, reaberturas controladas y con plena trazabilidad documental en procedimiento seguro que definiría el ejecutivo.

El objetivo de la CGR consistía en darle estabilidad a las cifras presupuestales de las entidades del SIIF-Nación y no en avalar registros indebidos más allá del cierre. Tal situación para la vigencia 2011 se enmarcó en la circunstancia adicional de una transición definitiva de la totalidad de los establecimientos públicos a la modalidad de línea y tiempo real, después de 8 años de aplazada, de manera que se esperaba que ninguna entidad, ni de la administración central ni establecimiento público del nivel nacional, solicitara este procedimiento excepcional, argumentando el fin de la transición.

Para la vigencia 2011 en efecto se surtió el procedimiento indicado mediante el artículo 27 del Decreto 4970 de 2011, durante el período de transición definido como programación del cierre mediante la circular 066 de noviembre 22 de 2011 y por una ventana de transmisión que empezó el 19 de enero de 2012 a las 6:24 am y culminó sin excepción el viernes 20 de enero de 2012 a las 23:59 horas.

De esta manera, para la vigencia 2011 en materia de gastos puede decirse que se cumplió estrictamente este procedimiento, siendo así que al persistir diferencias entre lo registrado en los sistemas paralelos de las entidades y los registros del SIIF II, se evidencia el incumplimiento de la instrucción de transición al SIIF II y del desmonte de los “aplicativos paralelos”, presentándose los siguientes escenarios y efectos presupuestales

con posterioridad a período de transición hasta el 20 de enero y para la información registrada al 31 de diciembre 2011.

1. Durante la transición era posible disminuir pero no aumentar los **compromisos** registrados en la plataforma SIIF por contraste con los registrados en el sistema de las entidades, de manera que .los mayores compromisos legalmente adquiridos que no quedaron en SIIF II pero si en los paralelos deberán cargarse al presupuesto de la vigencia siguiente (2012) a modo de vigencias expiradas.

2. Durante la transición era posible incrementar o disminuir las **obligaciones** registrados en la plataforma SIIF II, sin superar los compromisos igualmente registrados en dicha plataforma.

3. Durante la transición no es posible incrementar los **pagos** registrados en la plataforma SIIF II, por tratarse de un sistema en línea y tiempo real, de manera que aquellos pagos efectuados y registrados en los paralelos pero no en el SIIF II tendrán como consecuencia la sobrestimación de las “cuentas por pagar presupuestales calculadas como rezago en SIIF II, con el acuerdo adicional y controlado de no volverlas a pagar.

Cabe señalar que para la próxima vigencia 2012, se tiene previsto no admitir ajustes bajo ninguna circunstancia, esto es, ni omisiones, ni errores, pues se trata de un sistema en línea y tiempo real, cuyos registros son y deben ser concomitantes con la realidad.

Por tanto, los problemas generados por los atrasos en la ejecución presupuestal de las entidades nacionales, debido a la entrada en marcha del SIFF II y al proceso inercial que traían algunas entidades, nuevamente durante la vigencia 2011, el “comité de cierres del SIIF”, además de determinar el cronograma que se aplicaría a las entidades del nivel

nacional y establecimientos públicos que registran su información en el sistema¹², debió acceder a las peticiones debidamente soportadas de las entidades para realizar reaperturas al sistema para incorporar información de la vigencia 2011.

Es así como, mediante las circulares externas 066 de noviembre 22 de 2011 del administrador del SIIF y 026 de diciembre 16 de 2011 del Director General del Presupuesto Público, emanadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se estableció el cronograma de cierre para la vigencia (Cuadro 2.1); y mediante solicitud escrita de los representantes legales, 40 entidades solicitaron al Director General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda la reapertura del SIIF, pues tenían que cargar y/o corregir su información de ejecución presupuestal.

Cuadro 2.1
Fechas cierre del SIIF – Circular 26 de diciembre 16 de 2011

Legalización definitiva de cajas menores	Hasta el miércoles 28 de diciembre de 2011
Último día de giro por parte de la DGCPTN	Hasta el lunes 26 de diciembre de 2011
Última desagregación de gastos de personal y gastos generales 2011	Hasta el 30 de diciembre de 2011
Cierre fiscal 2011 y expiración de apropiaciones 2011	31 de diciembre de 2011, 10 pm
Cierre definitivo de ingresos y egresos	Viernes 20 de enero de 102
Registro de compromisos con vigencias futuras	Hasta el 20 de enero de 2012, 10 pm

¹² Decreto 2789 del 21 de agosto de 2004, en su artículo 30, estableció que “...Las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional y de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, o quién haga sus veces, deberán coordinar las fechas de cierre del sistema y los cronogramas de solicitud de información, con el fin de permitir a las entidades usuarias del SIIF Nación disponer de un tiempo prudente para cumplir con los mismos”.

Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar año 2011	Hasta el 20 de enero de 2012
Solicitudes de aprobación de operaciones presupuestales que modifiquen el anexo del decreto de liquidación.	Se recomienda radicarlas a más tardar el 23 de diciembre de 2011
Periodo de transición	1 al 20 de enero de 2012
Registro de compromisos de vigencias futuras autorizadas en la vigencia fiscal 2011.	Hasta el 20 de enero de 2012

Fuente: Circulares 026 y 066 del Ministerio de Hacienda, SIIF.

Para impartir las respectivas autorizaciones de reapertura, se convocó al comité de coordinación del SIIF y mediante un acta de acuerdo de coordinación de cierres del Sistema Integrado de Información Financiera, fechada el 13 de enero de 2012, se estudiaron y analizaron esas solicitudes y se acordó, entre otros aspectos, los siguientes:

1. Las entidades solicitantes debían enviar a la CGR los soportes y justificaciones correspondientes para su revisión.
2. El objetivo de ese proceso se reflejaría en la contabilidad presupuestal en el ambiente SIIF II, con el detalle real y exhaustivo de los hechos económicos que garanticen una evaluación integral de la verdadera situación fiscal del Estado.
3. Que la autorización para corregir los errores u omisiones en el SIIF II Nación se hace sin perjuicio de las funciones que tiene la CGR respecto del control fiscal.
4. A las entidades que operaban en línea con el anterior SIIF no permitió abrir el sistema, salvo para aquellos casos que correspondan a errores durante el registro de la información.
5. Para el caso de las entidades que operaban fuera de línea con el anterior SIIF Nación, la CGR y la DGPPN autorizan los ajustes respectivos bajo la entera

responsabilidad del jefe del órgano respectivo y sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar. Los ajustes solo debían corresponder a lo manifestado por cada entidad en sus oficios de solicitud.

6. Para estos efectos, el sistema SIIF Nación se abrió en los casos contemplados y estuvo disponible desde las 7:00 a.m. a las 12 m. y de la 1:00 p.m. a las 4 p.m. en los días hábiles anteriores al 20 de enero de 2012 y el 20 hasta las 11:59 p.m.
7. La administración SIIF Nación generó un reporte de la ejecución antes y después de la apertura, con lo cual se pudo verificar que los cambios solicitados fueron exclusivamente los autorizados en cada caso.
8. Para el cierre definitivo los usuarios que realizaron los ajustes en el SIIF Nación firmaron un documento de responsabilidad por la información registrada.

Es importante anotar que no se autorizó la reapertura para el registro de actualizaciones de cifras de ingresos.

En conclusión, puede resumirse en cinco tipos de caso las aperturas del SIIF en la vigencia 2011 para las siguientes entidades:

- A.** Para las entidades que operaban en línea con el anterior SIIF no se permitió abrir el sistema, salvo para aquellos casos que correspondan a errores durante el registro de la información. Así mismo, los compromisos podían atenderse mediante el trámite de vigencias expiradas durante la vigencia 2012 ante la DGPPN. Entre esta entidades se encuentran:

1. Ministerio de Defensa (Fondelibertad).
2. Superintendencia de Sociedades.

3. Superintendencia de Industria y Comercio
4. Fondo de Bienestar de la Contraloría General de la República

B. Para el caso de las entidades que operaban fuera de línea con el anterior SIIF Nación, la CGR y la DGPPN autorizaron los ajustes para las siguientes entidades, las cuales los llevaron a cabo.

1. **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):** la entidad argumentó que dada la complejidad de las transacciones en sus 36 regionales y los inconvenientes que tuvieron en el registro de transacciones en el SIIF - Nación, se vieron obligados a registrar de forma paralela la ejecución 2011 con su sistema de información misional. De esta manera, quedaron por registrar más de 1.000 compromisos y 2.000 pagos en el SIIF, los cuales efectivamente figuran como procesados en su sistema misional.

De tal manera, se decidió que la entidad presentara a la respectiva contraloría delegada los informes correspondientes para que se evalúe y se dé el concepto sobre la eventual apertura del SIIF-Nación a la entidad. La entidad asumió como compromiso para la vigencia 2012 iniciar los registros de ejecución en el aplicativo SIIF Nación desde el mes de enero.

2. **Aeronáutica Civil:** la entidad presentó a la CGR los reportes generados a 31 de diciembre 2011 de su sistema paralelo para la respectiva evaluación.
3. **Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):** la entidad presentó a la CGR los reportes generados a 31 de diciembre 2011, emitidos por su sistema paralelo, con el fin de proceder a la evaluación respectiva. La entidad asumió un compromiso respecto al registro de las transacciones en el SIIF Nación, como sistema oficial para su ejecución presupuestal.

4. **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC):** se decidió que la entidad presentara a la CGR los reportes generados por su sistema paralelo.
5. **Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios:** se decidió que la entidad presentara a la CGR los reportes generados por su sistema paralelo
6. **Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima):** la decisión correspondiente fue la misma.
7. **Instituto de Formación Técnica Profesional Simón Rodríguez (Intenalco):** este caso fue similar al de ICBF. En tal sentido, se decidió que la entidad presentará a la CGR los reportes generados a 31 de diciembre 2011, emitidos por su sistema paralelo.
8. **Dirección General de Estupefacientes (DNE) en liquidación:** la entidad argumentó que la falta de registro de la información en el aplicativo SIIF-Nación obedeció a los cambios de directivos y personal de la DNE en su proceso de liquidación, sumado a las fallas, interrupciones y caídas del sistema. De tal manera, se decidió que la entidad deberá presentar a la CGR los reportes generados a 31 de diciembre 2011, emitidos por su sistema paralelo.
9. **Instituto Técnico Central:** este caso fue también de diferencias entre su sistema alterno y el SIIF Nación. Se decidió que la entidad deberá presentar a la CGR los reportes respectivos como justificación para su apertura.

C. Entidades a las cuales se les negó la apertura y que debieron constituir rezago.

1. **Superintendencia de Notariado y Registro:** el proceso de registro en el sistema de información financiera SIIF se realizó casi en su totalidad, faltando \$300 millones en pagos. En este caso, y dado que resultó ser una transacción en

tiempo real, no tiene lógica funcional el registro con fecha anterior, por lo que no fue posible abrir el sistema. De tal manera, la solución planteada fue que la entidad constituya cuentas por pagar en la vigencia 2012, informándole a la DGPPN y a la CGR la situación con los reportes respectivos. La entidad se comprometió también a iniciar en la vigencia fiscal 2012 el registro de su ejecución en el aplicativo SIIF- Nación.

2. **Hospital Militar:** la entidad puede efectuar la mayoría de registros pendientes durante el período de transición. Para los registros pendientes la entidad solicitó a la CGR la apertura del sistema con la justificación respectiva.
3. **Defensa Civil:** la entidad argumentó que el sistema no le permitió registrar una transacción. La administración SIIF- Nación revisó el trámite que se le dio al incidente reportado por la entidad y se procedió a reabrir el sistema para el registro respectivo.
4. **Fondo Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales:** la entidad realizó su solicitud a la DGPPN con cargo a sus recursos en 2012.
5. **Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional:** la entidad argumentó que el sistema no le permitió registrar una transacción. La administración SIIF- Nación revisó el trámite que se le dio al incidente reportado por la entidad y se procedió a reabrir el sistema para el registro respectivo.
6. **Departamento Nacional de Planeación (DNP):** se trata de una solicitud de registro de compromisos de vigencias futuras con plazo previsto hasta el 31 de enero de 2012, por lo que no fue necesario reabrir el sistema.

7. **Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (Fonprecon):** se decidió que no se abrirá el sistema para esta entidad. Se trata de un pago que no se realizó.
8. **Instituto Nacional de Salud (INS):** en este caso la entidad puede efectuar los registros pendientes en el período de transición.
9. **Instituto Nacional para Sordos (Insor):** no se abrió el sistema para esta entidad. Se trata de un pago que no se realizó.
10. **Junta Central de Contadores:** la entidad solicitó que se le permitiera realizar un registro presupuestal. No se abrió el sistema para esta entidad.
11. **Departamento Administrativo de la Prosperidad (Acción Social):** la solicitud de la entidad se trató de pagos que quedaron por registrar, así que no se abrirá el sistema para este caso, por lo que deben constituirse como rezago.
12. **Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial):** la solicitud de la entidad se trató también de pagos que quedaron por registrar, así que no se abrirá el sistema para este caso, por lo que deberán constituirse como rezago.
13. **Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte (Coldeportes):** la solicitud de la entidad se trató también de pagos que quedaron por registrar, así que no se abrirá el sistema para este caso, por lo que deberán constituirse como rezago.

D. Entidades que requirieron aprobación de la CGR- SIIF para la apertura:

1. **Superintendencia de la Economía Solidaria (Supersolidaria):** la entidad realizó un pago devuelto debido a que el sistema no tenía incorporada la Tasa Representativa de Mercado (TRM), por tal razón se tuvo que realizar nuevamente el proceso de autorización de estas órdenes de pago. El inconveniente se solucionó el 13 de enero de 2012.
 2. **Defensoría del Pueblo.:** la entidad presentó a la CGR los reportes generados a 31 de diciembre 2011, emitidos por su sistema como justificación para la apertura respectiva.
 3. **Escuela Superior de Administración Pública (ESAP):** no se abrirá el sistema para esta entidad, por cuanto se trata de compromisos de sus regionales que faltaron por registrar, los cuales se podrán atender.
 4. **Archivo General de la Nación:** se decidió que la entidad deberá presentar a la CGR los reportes respectivos como justificación para la apertura respectiva.
- E. Entidades que argumentaron que registraron errores involuntarios en los registros presupuestales por tanto se que la entidad deberá presentar a la CGR los reportes respectivos como justificación para la apertura respectiva.**
1. Dirección de Sanidad de la Policía.
 2. Fondo Rotatorio de la Policía.
 3. Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó.
 4. Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre).
 5. Registraduría Nacional del Estado Civil.
 6. Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
 7. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
 8. Instituto Nacional de Vías (Invías).

9. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)

10. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Dichas solicitudes fueron analizadas por cada Contraloría Delegada sectorial de la CGR, y una vez dado su concepto de viabilidad, mediante oficio 2012EE3130 de enero 19 de 2012, firmado por la Señora Contralora Sandra Morelli Rico, se autorizó la reapertura del SIIF a las entidades antes mencionadas bajo las condiciones descritas en el acta del 13 de enero de 2012.

2.3 El cierre del SIIF II y el registro de los ingresos

En el proceso de consolidación de las estadísticas fiscales, adelantado en la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas para la vigencia de 2011, se estableció que en el registro de la ejecución de ingresos de los establecimientos públicos nacionales se presentaron diferencias entre lo registrado en el SIIF II y lo transmitido a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) Categoría Presupuestal CGR.

Con el fin de establecer una cifra ajustada a la realidad en la ejecución del ingreso de las transacciones que los establecimientos públicos realizaron durante la vigencia 2011, se procedió a solicitarles explicación de las diferencias encontradas y como resultado del análisis y cuantificación de las respuestas recibidas se determinó que no se registró a través de SIIF II un monto de \$3,7 billones (Cuadro 2.2).

Esta cifra (\$3,7 billones), se encuentra representada básicamente en los siguientes rubros presupuestales: \$1,56 billones por las contribuciones parafiscales 42,1%; \$567,4 mil millones en venta de bienes y servicios que equivalen al 15.3% y \$514.2 mil millones por excedentes financieros, que corresponden al 13,9%.

Cuadro 2.2
Comparativo del recaudo de ingresos SIIF II - CHIP CGR
 Cifras en miles de millones de pesos

Código	Entidad	SIIF II	CHIP- CGR	Diferencia	%	NO RECURSOS DE		CONTRIBUCIONES	
						TRIBUTARIOS	CAPITAL	PARAFISCAL	TOTAL
360200	SERVICIONACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	-	2.030,7	(2.031)	54,8%	(239,5)	(238,3)	(1.552,9)	(2.031)
151201	FONPOLICIA - GESTION GENERAL	74,5	351,7	(277)	7,5%	(288,0)	10,8	-	(277)
241200	U.A.E. DE LA AERONAUTICA CIVIL	4,4	264,7	(260)	7,0%	(260,2)	(0,1)	-	(260)
230600	FONDO DE TECNOLOGIA DE LA INFORM Y LAS COMUNICACIONES	816,2	1.014,9	(199)	5,4%	-	(198,6)	-	(199)
230700	COMISION NACIONAL DE TELEVISION	-	156,5	(157)	4,2%	(133,4)	(23,1)	-	(157)
360700	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	2.870,8	2.996,3	(125)	3,4%	(7,3)	(110,7)	(7,4)	(125)
151900	HOSPITAL MILITAR	55,0	153,7	(99)	2,7%	(97,1)	(1,7)	-	(99)
360200	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	-	80,9	(81)	2,2%	(70,5)	(10,4)	-	(81)
060200	FONDO ROTATORIO DEL D.A.S	14,2	86,0	(72)	1,9%	-	(71,8)	-	(72)
032400	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMILIARIOS	0,0	69,8	(70)	1,9%	(53,0)	(16,9)	-	(70)
370700	DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFAECIENTES	0,1	68,1	(68)	1,8%	(2,9)	(65,1)	-	(68)
210600	SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO	116,9	171,6	(55)	1,5%	(54,7)	-	-	(55)
151100	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL	110,6	163,0	(52)	1,4%	(35,9)	(16,5)	-	(52)
152000	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	579,1	624,1	(45)	1,2%	(50,5)	5,5	-	(45)
160300	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	189,6	216,5	(27)	0,7%	(23,3)	(3,7)	-	(27)
320401	FONAM- GESTION GENERAL	7,3	26,6	(19)	0,5%	(16,4)	(2,9)	-	(19)
360600	INST.NAL DE VIGL. DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS- INVIMA	55,9	72,6	(17)	0,5%	(2,2)	(14,2)	-	(16)
241300	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	141,5	154,5	(13)	0,4%	(11,1)	(1,9)	-	(13)
280200	FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURA	30,3	38,1	(8)	0,2%	(7,6)	(0,2)	-	(8)
040300	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC	26,0	33,6	(8)	0,2%	(7,6)	-	-	(8)
360400	U.A.E. JUNTA CENTRAL CONTADORES	-	7,3	(7)	0,2%	(5,1)	(2,2)	-	(7)
151000	CLUB MILITAR DE OFICIALES	28,5	34,4	(6)	0,2%	(3,4)	(2,4)	-	(6)
211000	INST. PLAN Y PROM. DE SOLUC. ENER. ZONAS NO INTERC-IFSE	25,2	30,7	(6)	0,1%	1,4	(6,9)	-	(6)
040200	FONDO ROTATORIO DEL DANE	6,9	8,3	(1)	0,0%	(0,7)	(0,6)	-	(1)
130900	SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	12,7	13,7	(1)	0,0%	-	(1,0)	-	(1)
224200	INST. TECNICO NACIONAL DE COMERCIO SIMON RODRIGUEZ CAI	0,8	1,5	(1)	0,0%	(0,7)	(0,1)	-	(1)
224100	INST. TOLIMENSE DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL	2,0	2,6	(1)	0,0%	(0,4)	(0,2)	-	(1)
221000	INSTITUCION NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	0,3	0,8	(0)	0,0%	(0,2)	(0,2)	-	(0)
223900	INST. NAL. DE FORMA. TECNICA PROFES. SAN JUAN DEL CESAR	-	0,4	(0)	0,0%	(0,4)	-	-	(0)
380100	COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	14,1	14,4	(0)	0,0%	-	(0,3)	-	(0)
TOTAL		5.182,9	8.888,2	(3.705)	100,0%	(1.370,8)	(773,9)	(1.560,3)	(3.705,0)

Fuente: Informes del SIIF II, Chip Categoría Presupuestal CGR y Comunicaciones de las entidades requeridas.

A su vez, los establecimientos públicos que, en orden de importancia, no registraron completamente el recaudo de ingresos de la vigencia de 2011 en el SIIF II, fueron: el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (54,8%), el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (7,5%) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (7,0%).

Cuadro 2.3
Comparación de los ingresos de los establecimientos públicos por rubros
 Cifras en miles de millones de pesos

Cuenta	Rubros	SIIF II	CHIP- CGR	Diferencia	%
30000	I- INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS				
31000	A- INGRESOS CORRIENTES	4,130	5,500	(1,370)	37.0%
31100	TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES	-	-	-	0.0%
31110	IMPUESTOS	-	-	-	0.0%
31120	CONTRIBUCIONES	-	-	-	0.0%
31200	NO TRIBUTARIOS	4,070	5,440	(1,370)	37.0%
31210	VENTA DE BIENES Y SERVICIOS	1,059	1,627	(567)	15.3%
31230	OPERACIONES COMERCIALES	557	875	(319)	8.6%
31240	AFORTES PATRONALES	7	41	(34)	0.9%
31250	AFORTES DE AFILIADOS	235	297	(62)	1.7%
31260	AFORTES DE OTRAS ENTIDADES	128	245	(117)	3.2%
31270	PEAJES, TASAS Y TARIFAS	1,833	1,875	(42)	1.1%
31280	OTROS INGRESOS	204	434	(230)	6.2%
31290	FONDOS ESPECIALES	47	47	-	0.0%
31300	OTROS INGRESOS CORRIENTES	60	60	-	0.0%
31310	INGRESOS POR U.P.C. REGIMEN CONTRIBUTIVO	54	54	-	0.0%
31320	INGRESOS POR U.P.C. REGIMEN SUBSIDIADO	5	5	-	0.0%
31330	INGRESOS ADMINISTRADOS DEL FOSYGA	1	1	-	0.0%
32000	B- RECURSOS DE CAPITAL	1,567	2,341	(774)	20.9%
32100	CREDITO EXTERNO	-	-	-	0.0%
32110	PERFECCIONADO	-	-	-	0.0%
32200	CREDITO INTERNO	-	-	-	0.0%
32210	PERFECCIONADO	-	-	-	0.0%
32220	AUTORIZADO	-	-	-	0.0%
32300	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	506	743	(237)	6.4%
32400	DIFERENCIAL CAMBIARIO	-	-	-	0.0%
32510	VENTA DE ACTIVOS	22	14	8	-0.2%
32520	EXCEDENTES FINANCIEROS	902	1,416	(514)	13.9%
32540	RECUPERACION DE CARTERA	115	104	11	-0.3%
32550	OTROS RECURSOS DEL BALANCE	14	55	(40)	1.1%
32600	DONACIONES	8	8	(0)	0.0%
35000	C- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	2,796	4,357	(1,560)	42.1%
	TOTAL INGRESOS ESTAPUBLICOS	8,493	12,197	(3,704)	100.0%

Fuente: Informes del SIIF II, Chip Categoría Presupuestal CGR y Comunicaciones de las entidades requeridas.

Ahora bien, pareciera que dichas diferencias surgen de la transición de SIIF I a SIIF II. Pues, si bien para 2010 los establecimientos públicos registraban su información en sus propios sistemas para luego reportarlo en “batch” (lote) al SIIF, para 2011 se les creó la opción de registrar en tiempo real sus operaciones en dicha plataforma; no obstante, en este proceso se presentaron dificultades relacionadas con los registros presupuestales de ingresos debido principalmente a:

1. Deficiencias en la parametrización de los conceptos de ingreso.
2. Falta de funcionalidad del reporte de ejecución de recaudo, que arroja el sistema creando dificultades y retrasos todas vez que las entidades dependen de los reportes generados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los cruces de información, teniendo en cuenta que no existen en el SIIF funcionalidades para consulta directa e instantánea y su generación requiere la toma de un incidente que puede ser atendido en un período hasta de cinco días hábiles.
3. Se deshabilitó el proceso de contabilización de extractos bancarios.
4. Fallas en la administración de documentos de recaudo por clasificar.
5. Reiterada suspensión del aplicativo por los “mantenimientos realizados” y/o concurrencia de ingresos de usuarios.
6. La lentitud del sistema y demora en el procesamiento de la información por parte del sistema, pues los tiempos de respuesta se triplicaron.
7. Demora para dejar en producción el rezago de los módulos que alimentan la información contable sólo después de junio.
8. Las diferencias encontradas, se determinaron luego de haber culminado la conciliación de la información de tesorería, contable y presupuestal, lo cual ocurrió una vez efectuado el cierre presupuestal en SIIF Nación II, dado que el cierre contable se extendió mucho más tiempo del establecido en las normas vigentes.

9. Atendiendo a las fechas en que fueron expedidos los extractos del mes de diciembre, para el cierre de la vigencia no se alcanzaron a cargar o registrar en su totalidad los ingresos, es decir lo recaudado en el mes de diciembre solo se incluyó hasta el mes de enero del 2012, situación que impidió la causación básica y la disminución de los saldos por reclasificar.
10. No se contempló el cargue de información de manera masiva para grandes volúmenes de operaciones como los que manejan determinadas entidades, situación que obligó a mantener un paralelo para resguardar la consistencia y cronología de los hechos contables y financieros.
11. La administración del SIIF II no definió un procedimiento para cargar los saldos de efectivo, en razón a que el sistema no cuenta con un módulo de tesorería propiamente dicho para recursos propios, por lo cual la entidad debe continuar llevando el control de los saldos bancarios en su sistema, mientras SIIF Nación II desarrolla la funcionalidad, la cual a la fecha no ha sido desarrollada y por lo tanto, el control de saldos se debe realizar a través de aplicaciones complementarias.

De lo anterior se concluye que:

1. En su mayoría, los establecimientos públicos registraron la información presupuestal y financiera de la vigencia 2011 en forma paralela en su aplicativo financiero local y en el SIIF Nación, con el fin de tener puntos de comparación de las cifras entre los dos sistemas y poder cumplir con los requerimientos de información de los entes externos en las fechas programadas.
2. Lo anterior permite afirmar que para el SIIF Nación II se presentaron fallas estructurales de diseño en que se desarrollaron funcionalidades que al parecer de

algunas entidades no se tenían previstas en el SIIF Nación II para establecimientos públicos con manejo de recursos propios. A manera de ejemplo en el ICBF los recursos propios representan el 98,8% y solo el 1,2% son recursos de la Nación, para los cuales fue concebido el SIIF Nación II.

En éstas condiciones, es claro que la información de ingresos reportada por las Entidades (Establecimientos Públicos) a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), Categoría Presupuestal CGR para la vigencia 2011, fue extractada de sus respectivos aplicativos alternos y no del aplicativo SIIF Nación II; pues para aquellas, estos sistemas paralelos reúnen las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de acuerdo con lo establecido en el plan de contabilidad pública.

Es importante aclarar que la dificultad en el registro de los ingresos afecta directamente el proceso financiero, teniendo en cuenta que de la correcta parametrización y utilización de los rubros y registros presupuestales incide en la ejecución contable y presupuestal.

2.3.1 El registro de los gastos en SIIF

Al igual que en los ingresos, la coyuntura de transición al SIIF II originó unas inconsistencias en los registros especialmente en las entidades que se encontraban fuera de línea. De acuerdo con la revisión hecha por la CGR, la diferencia en registros de gastos entre el SIIF y el CHIP (soportado en los sistemas paralelos de las entidades), asciende a \$108 mm (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4
Comparativo ejecución de gastos SIIF-CHIP CGR
Distribución por entidades
 Cifras en miles de millones de pesos

Código	Entidad	SIIF II	CHIP - CGR	Diferencia	%	FUNCIONAMIE NTO SIIF	DEUDA SIIF	INV. SIIF	FUNCIONAMI ENTO CHIP	GASTOS DE OPERACIÓN CHIP	INVERSION CHIP
032400	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	68,3	67,8	1	0,5%	42,9	-	25,5	42,4	0,0	25,4
040200	FONDO ROTATORIO DEL DANE	7,6	7,6	0	0,1%	1,0	-	6,6	1,0	0,0	6,6
040300	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC	122,9	122,9	0	0,9%	35,1	-	87,9	35,0	0,0	87,9
060200	FONDO ROTATORIO DEL D.A.S.	61,9	61,9	0	0,4%	34,9	-	27,0	34,1	0,8	27,0
130900	SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	8,2	8,2	0	0,1%	6,8	-	1,4	6,8	0,0	1,4
150300	CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	1.599,8	1.599,8	(0)	11,2%	1.594,1	-	5,7	1.594,1	0,0	5,7
151000	CLUB MILITAR DE OFICIALES	29,9	29,9	0	0,2%	28,4	-	1,5	11,0	17,4	1,5
151100	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL	1.754,8	1.754,8	0	12,3%	1.753,4	-	1,3	1.753,4	0,0	1,3
151201	FONPOLICIA - GESTION GENERAL	271,9	53,1	219	0,4%	254,9	-	16,9	2,4	50,5	0,2
151900	HOSPITAL MILITAR	191,2	110,3	81	0,8%	184,3	-	6,9	74,0	110,2	0,0
152000	AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	862,3	862,3	-	6,0%	861,5	-	0,8	16,4	845,1	0,8
210300	SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO	154,0	0,3	154	0,0%	29,8	-	124,3	0,3	0,0	0,0
211000	INST PLANIF Y PROM DE SOLUC ENERG ZONAS NO INTERC -IP:	113,5	113,5	0	0,8%	20,0	-	93,5	17,9	2,1	93,5
221000	INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	4,6	4,6	0	0,0%	3,4	-	1,2	3,4	0,0	1,2
223900	INST. NAL DE FORMA TECNICA PROFES. SAN JUAN DEL CESAR	2,4	2,4	0	0,0%	2,4	-	-	2,4	0,0	0,0
224100	INST. TOLIMENSE DE FORMACION TECNICA PROFESIONAL	6,4	6,4	-	0,0%	6,1	-	0,2	6,1	0,0	0,2
224200	INST. TECNICO NACIONAL DE COMERCIO SIMON RODRIGUEZ C	3,5	3,2	0	0,0%	3,5	-	-	3,2	0,0	0,0
230600	FONDO DE TECNOLO. DE LA INFORM. Y LAS COMUNICACIONES	992,5	992,5	(0)	7,0%	285,8	-	706,6	285,8	0,0	706,6
230700	COMISION NACIONAL DE TELEVISION	-	195,5	(195)	1,4%	-	-	-	160,3	0,0	45,6
241200	U.A.E. DE LA AERONAUTICA CIVIL	426,4	418,5	8	2,9%	194,1	1,0	231,2	186,0	0,0	231,5
241300	AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	2.675,2	2.675,2	(0)	18,7%	11,2	293,3	2.370,7	11,2	0,0	2.370,7
280200	FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	34,0	31,1	3	0,2%	15,4	-	18,6	12,5	0,0	18,6
320401	FONAM - GESTION GENERAL	35,8	0,0	36	0,0%	-	-	35,8	0,0	0,0	35,8
350200	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	70,9	70,9	-	0,5%	63,8	-	7,1	63,8	0,0	7,1
350400	U.A.E. JUNTA CENTRAL CONTADORES	1,7	1,7	0	0,0%	1,7	-	-	1,7	0,0	0,0
360200	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	1.772,2	1.970,9	(199)	13,8%	51,5	0,2	1.720,6	53,7	0,0	1.917,0
360700	INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	2.981,1	2.977,7	3	20,9%	244,7	-	2.736,4	244,9	0,0	2.732,8
360900	INST.NAL DE VIGIL. DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA	50,7	48,2	3	0,3%	31,4	-	19,3	31,4	0,0	19,3
370700	DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	62,3	62,0	0	0,4%	55,8	-	6,5	53,3	0,0	8,7
380100	COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	14,5	19,8	(5)	0,1%	7,3	-	7,2	8,3	0,0	11,5
TOTAL		14.380,3	14.272,7	108	100,0%	5.825,2	294,5	8.260,7	4.716,8	1.026,2	8.357,9

Fuente: Informes del SIIF II, Chip Categoría Presupuestal CGR y Comunicaciones de las entidades requeridas.

Lo anterior, pesar de establecerse el sistema de Cuenta única Nacional, de donde se desprende claramente que las diferencias se originaron básicamente en el manejo de los recursos propios de los establecimientos públicos que hacen parte del PGN

De todas maneras, en cuanto a los gastos se llega a las mismas conclusiones hechas para el componente de ingresos y que las falencias presentadas en lo operación del SIIF II en el proceso de transición incide en la revelación real y oportuna de la información presupuestal y contable.

2.4 Opinión sobre la revelación de la realidad económica en la ejecución del presupuesto

Reiterando que, según el artículo 6 del Decreto 2789 de 2004, la información contenida en el SIIF-Nación es fuente válida, entre otros, para el desarrollo de los procesos relacionados la gestión de apropiaciones, la ejecución presupuestal de ingresos y de gastos, la distribución y administración del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) y para la obtención de los informes requeridos por las entidades de control, la CGR con base en los datos allí reportados y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 42 de 1993 se permite pronunciarse de la siguiente manera:

2.4.1 Alcance

La presente opinión consideró la totalidad de entidades del Presupuesto General de la Nación, en el ambiente SIIF, con las siguientes consideraciones: que en aplicación de la política del gobierno de incorporar al SIIF a los establecimientos públicos fuera de línea en la vigencia anterior, se tuvieron complicaciones importantes por efecto de la transición al nuevo aplicativo (SIIF II); por lo cual y con el fin de complementar los datos, la CGR recurrió a la información rendida por las entidades en el Sistema Consolidador de Información Financiera (CHIP); que en este ejercicio se tuvieron dificultades no solo con la determinación real de los ingresos de la Nación y de los establecimientos que no lograron incorporarse en línea al SIIF, sino también se tuvieron problemas con el módulo de gastos; y que los sucesivos atrasos requirieron de algunas reaperturas que no lograron solucionar y dar la información con el tiempo requerido por la CGR.

2.4.2 Opinión

De acuerdo con lo expuesto en el presente informe y una vez auditada la información contenida en la plataforma SIIF, en la Dirección de Crédito Público y Tesoro

Nacional y la DIAN, complementada con la información remitida directamente por los establecimientos públicos a la categoría presupuestal de la CGR en el CHIP y de conformidad con los principios presupuestales en la vigencia 2011, la CGR presenta la opinión de que trata el artículo 38 de la Ley 42 de 1993 en cuanto a:

2.4.2.1 Principios presupuestales

Como se expresó en el capítulo I, y después de la verificación del cumplimiento de los principios presupuestales establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (OEP) y modificados por otras normas del mismo nivel orgánico, como la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), la regla fiscal y las sentencias de la Corte Constitucional, se considera que en la vigencia de 2011, se incumplieron los principios de anualidad, programación integral, especialización e inembargabilidad.

2.4.2.2 Gastos

En el componente de gastos el Presupuesto General de la Nación, continuó registrando faltantes de información, especialmente en las entidades que durante la vigencia anterior se encontraban fuera de línea y que por efectos de la transición en 2011 no lograron completar plenamente el proceso de incorporación de la información presupuestal a través del SIIF. De esta manera, mucha de la información fue subsanada por las entidades con las aperturas programadas, pero otras definitivamente no pudieron realizar los ajustes respectivos.

2.4.2.3 Registro de la ejecución de ingresos en el SIIF Nación

En el componente de ingresos se continuaron presentando inconsistencias que no fueron explicadas razonablemente, pues el sistema utilizado por el GNC (SIIF II) para el registro de ingresos en la DIAN presentó diferentes cifras para los mismos rubros, lo cual

ocasionó que al cierre de la vigencia 2011 no se conociera claramente a cuánto ascendieron los ingresos de la Nación, situación que la CGR también estableció en la vigencia 2010.

Aún cuando al artículo 2 del Decreto 2789 de 2004, donde se establece que “el SIIF es una herramienta modular que integra y estandariza el registro de la gestión financiera para proporcionar una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y de brindar información oportuna y confiable”, se definió que en el transcurso de la vigencia de 2011 se presentaron diferencias entre las fuentes consultadas.

Para la vigencia 2011 la información registrada en las fuentes de la ejecución de ingresos de la Nación, mostraron diferencias entre los \$3 billones y \$4 billones en el total de ingresos internos, donde sobresalieron, al interior de este rubro, las diferencias en el impuesto de renta e IVA. Solamente los datos del gravamen a las transacciones financieras (GMF) registraron cifras iguales en la mayoría de las fuentes consultadas (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5
Comparación de ingresos por fuente
Cifras en miles de millones de pesos

Fuente de la información	DIAN WEB	DIAN Contabilidad	SIIF Nación y propios	CONFIS
A. Internos (1+...+6)	69,568	64,837	67,007	66,038
1. Renta	34,820	31,768	33,703	39,138
1.1. Renta-Cuotas	12,532	10,320	0	0
1.2. Retención renta	22,288	21,448	0	0
Total IVA inter y ext. + gravamen	42,107	39,351	39,839	33,436
2. IVA interno (2.1+2.2)	25,107	22,452	23,865	17,488
2.1. Declaraciones IVA	19,107	16,609	0	0
2.2. Retención IVA	6,000	5,843	0	0
3. G.M.F.	5,070	5,070	5,070	5,062
4. Timbre	124	1,102	138	124
5. Seguridad Democrática	-	2	3	0
6. Patrimonio	4,448	4,444	4,228	4,226
B. Externos (7+ 8)	16,940	16,899	15,974	15,948
7. Gravamen	4,387	4,377	0	3,691
8. IVA Externo	12,552	12,522	0	12,257
C. Errados y por clasificar	61	0	0	0
Total (A+B+C+)	86,569	81,736	82,981	81,986

Fuente: DIAN WEB, DIAN Contabilidad, Confis: Documento asesores 003 / 2012, Informe marzo 29 de 2012

Con base en lo anterior, la CGR concluyó que el SIIF no reflejó de manera razonable la contabilidad presupuestal de ingresos de la Nación para la vigencia 2011, pues se observó que son pocos los rubros que coinciden y en algunos casos no son comparables en el agregado. Las diferencias se registraron en renta y específicamente en el recaudo de IVA interno y externo, donde las variaciones alcanzaron los \$2 billones entre las diferentes fuentes (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6
Comparación agregados de ingresos por fuente
Cifras en miles de millones de pesos

Fuente de la información	DIAN WEB	DIAN Contabilidad	SIIF Nación y propios	CONFIS
Renta	34,820	31,768	33,703	39,138
IVA interno y IVA externo + Gravamen (*)	42,107	39,351	39,839	33,436
G.M.F.	5,070	5,070	5,070	5,062
Timbre	124	1,102	138	124
Seguridad Democrática	-	2	3	-
Patrimonio	4,448	4,444	4,228	4,226
Total (A+B+C+)	86,569	81,736	82,981	81,986

(*) se agrego para efectos de la comparación

Fuente: DIAN WEB, DIAN Contabilidad, Confis: Documento asesores 003 / 2012, Informe marzo 29 de 2012

Así mismo, como se registró en párrafos anteriores, los ingresos de los establecimientos públicos también mostraron diferencias del orden de los \$3,7 billones entre lo registrado en el SIIF, en los sistemas locales.

Por lo tanto, y con base en los datos reflejados en los hechos anteriores, la CGR considera que la contabilidad presupuestal del SIIF, en lo referente a los ingresos, no reflejó a cabalidad la realidad del recaudo, dadas diferencias que sobrepasaron los \$4,8 billones entre lo registrado por la DIAN, tanto en la WEB como en su contabilidad; asimismo, presentó una diferencia de \$1,25 billones entre éste y lo registrado en el SIIF. Finalmente se advirtió una diferencia de \$1 billón entre las cifras reportadas al SIIF y el informe del CONFIS del 29 de marzo de 2012, documento oficial del cierre fiscal 2011 presentado por el GNC.

2.4.2.4 Opinión

De conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la ley 42 de 1993, lo dispuesto en el artículo 93 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y los artículos 3°, 4° 5°, y 6°, del Decreto 2789 de 2004, considerando que la información de la Plataforma SIIF-Nación, es la oficial de las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación para los efectos de registro, reconocimiento, revelación, seguimiento y control de la contabilidad de la ejecución presupuestal, una vez analizado el cumplimiento de los principios presupuestales y verificadas las magnitudes de recaudos de los ingresos y la ejecución de los egresos o apropiaciones conforme a lo expuesto en detalle en el informe adjunto para la vigencia 2011 que presenta un déficit presupuestal de \$18,8 billones (3% del PIB), no refleja razonablemente la realidad de los hechos económicos ocurridos en las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO III

RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GNC EN 2011

Mediante la ley 1420 y el Decreto de Liquidación 4803 de 2010¹³ se aprobó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia 2011 en \$147,3 billones, con el fin de cumplir tres objetivos fundamentales trazados por el gobierno nacional: el fortalecimiento de la confianza inversionista y la competitividad, la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática y la profundización de la política social para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad¹⁴.

La ejecución de este presupuesto por compromisos alcanzó el 96,8% en 2011, con un crecimiento del gasto de 9,5%. De tal manera, la contribución a la disciplina fiscal provino del crecimiento de los ingresos (10,4%), y en particular, del recaudo tributario que aumentó en tasas cercanas al 24,7%, que se explicó por el desempeño de la economía y las reformas encaminadas a fortalecer las fuentes de recursos que adoptó el Gobierno¹⁵.

3.1 Modificaciones a la apropiación inicial del PGN 2011

El aforo inicial del PGN de 2011 fue aprobado en \$147,3 billones y al finalizar la vigencia su monto definitivo alcanzó los \$151,3 billones, con una variación nominal del 2,8% (\$4,06 billones), financiado en un 91,8% con recursos de la Nación (\$3,72 billones) y el monto restante con recursos propios (Cuadro 3.1).

¹³ Colombia. Congreso de la República. (21 de diciembre de 2009). Ley 1365 de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones de 2010. Bogotá, D.C.

¹⁴ Presidencia de la República, *Hacia la estabilidad macroeconómica*, Mensaje Presidencial, Proyecto de Presupuesto 2011.

¹⁵ En particular, la Ley 1430 de 2010 que simplificó el sistema tributario y los decretos que reformaron la estructura arancelaria (4114 y 4115 de 2010 y 492 y 511 de 2011).

Cuadro 3.1
Presupuesto General de la Nación, 2011

Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de rentas	Presupuesto inicial	Presupuesto final	Diferencia absoluta	Variación %
Recursos Nación	134.694,4	138.418,7	3.724,3	2,8%
Recursos propios	12.560,9	12.893,5	332,6	2,6%
Total	147.255,3	151.312,1	4.056,9	2,8%

Fuente: SIF

3.1.1 Modificaciones a la apropiación inicial de ingresos del PGN

El Congreso de la República aprobó un presupuesto inicial de ingresos para la vigencia fiscal de 2011 por \$147,3 billones (Cuadro 3.2), el cual fue adicionado por el gobierno nacional en \$4,1 billones, en los siguientes conceptos: impuestos directos por \$830 mil millones, en el rubro de impuesto al patrimonio amparado con el Decreto 4825 de 2010¹⁶; recursos de capital por \$2,9 billones e ingresos de los establecimientos públicos por \$353 mil millones. La comparación entre adiciones esperadas y la reprogramación dio un presupuesto de ingresos del PGN que llegó a una apropiación definitiva de \$151,4 billones (Cuadro 3.2).

El total de los recursos de la apropiación definitiva se distribuyó de la siguiente manera (columna apropiación definitiva, cuadro 3.2): gobierno nacional central (GNC) \$138,4 billones (24,6% del PIB) y establecimientos públicos \$12,9 billones (2,3% del PIB). En el GNC los ingresos corrientes de la Nación (ICN) fueron de \$75,1 billones (13,3% del PIB), los recursos de capital de la Nación llegaron a \$54,5 billones (9,7% del PIB) y otros ingresos (fondos parafiscales y Fondo del Magisterio) alcanzaron los \$8,8 billones (1,6% del PIB). Entre los ICN, el mayor peso recayó en los impuestos indirectos con \$41,2

¹⁶ Por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada

billones (7,3% del PIB), mientras que el resto le correspondió a los impuestos directos por \$33,4 billones (5,9% del PIB) e ingresos no tributarios por \$434 mil millones¹⁷.

Cuadro 3.2
Programación de ingresos del Presupuesto General de la Nación, 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación				
	Apropiación inicial	Créditos	Contra Créditos	Neto adición	Apropiación definitiva
Presupuesto General de la Nación	147.255	4.176	58	4.118	151.374
Gobierno Nacional Central	134.694	3.766	-	3.766	138.460
Ingresos Corrientes de la Nación	74.284	830	-	830	75.114
Ingresos Tributarios	73.850	830	-	830	74.680
Impuestos Directos	32.606	830	-	830	33.437
Impuestos Indirectos	41.244	-	-	-	41.244
Ingresos No Tributarios	434	-	-	-	434
Recursos de Capital de la Nación	51.582	2.905	-	2.905	54.487
Rentas Parafiscales	897	-	-	-	897
Fondos Especiales	7.932	30	-	30	7.962
Establecimientos Públicos	12.561	410	58	353	12.913
Ingresos corrientes	5.463	395	-	395	5.858
Recursos de capital	2.720	15	58	(42)	2.677
Contribuciones parafiscales	4.378	-	-	-	4.378

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

¹⁷ En la programación definitiva del PGN 2011 se presentaron diferencias relacionadas con la programación de ingresos y gastos por valor neto de -\$61.413,4 millones, debido a que los documentos registrados en la plataforma SIIF, referentes a modificaciones presupuestales de traslados interministeriales, se registraron como adiciones, siendo en realidad traslados entre entidades ejecutoras que debieron registrarse de esa forma. Adiciones que no se registraron en el módulo de ingresos, al igual que la adición reflejada en U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por \$20.000 millones, la cual fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-336/11. Las diferencias se presentaron en ingresos corrientes (recurso 10) por \$2.666,3 millones, en otros recursos del tesoro (recurso 11) por \$86.731,3 millones, en donaciones externas (recurso 15) por -\$2.211 millones, en fondos especiales (recurso 16) por -\$130.000 millones, donaciones internas (recurso 19) por \$1.400 millones y fondos especiales (recurso 26) por -\$20.000 millones.

3.1.2 Modificaciones a la apropiación inicial de gastos del PGN

Durante la vigencia fiscal de 2011, el PGN registró modificaciones positivas por el orden de los \$71,3 billones y negativas por \$67,2 billones, lo que generó como resultado una adición en la apropiación inicial por \$4,1 billones (Cuadro 3.3).

La apropiación definitiva, a 31 de diciembre, ascendió a \$151,3 billones, cuyo aumento del total del PGN se distribuyó entre recursos nación (91,8%) y recursos propios (8,2%). De tal manera, el PGN tuvo un incremento por recursos nación del 2,8% (\$3.724 mil millones), mientras que el de recursos propios lo hizo en un 2,7% (\$333 mil millones).

Cuadro 3.3
Modificaciones al Presupuesto General de la Nación, 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Gasto	Apropiación inicial	Modificaciones positivas	Modificaciones negativas	Apropiación definitiva	Diferencia apropiación	Var % apropiación
Recursos Nación	134.694	70.256	66.532	138.418	3.724	2,8%
Recursos Propios	12.561	1.038	705	12.894	333	2,7%
TOTAL	147.255	71.294	67.237	151.312	4.057	2,8%

Fuente: SIIF

En cuanto a las modificaciones realizadas al PGN, por tipo de gasto, durante 2011 se efectuaron incrementos en la apropiación inicial de los gastos de funcionamiento (0,6%), en servicio de la deuda (-1,5%) y en inversión (14,2%) (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4
Modificaciones al PGN por tipo de gasto 2011
Miles de millones de pesos

Tipo gasto	Apropiación inicial			Apropiación Definitiva			Modificaciones			Variaciones		
	Nación	Recursos propios	Total	Nación	Recursos propios	Total	Nación	Recursos propios	Total	Nación	Recursos propios	Total
Funcionamiento	77.832	4.902	82.734	78.195	5.069	83.264	363	167	530	0,5%	3,4%	0,6%
Deuda	35.735	2	35.737	35.185	2	35.187	-550	0	-550	-1,5%	0,0%	-1,5%
Inversión	21.127	7.657	28.784	25.038	7.823	32.861	3.911	166	4.077	18,5%	2,2%	14,2%
TOTAL	134.694	12.561	147.255	138.418	12.894	151.312	3.724	333	4.057	2,8%	2,7%	2,8%

Fuente: SIIF

De las 172 entidades que concurren en el PGN, 106 aumentaron, 47 se mantuvieron y 19 redujeron su apropiación presupuestal al finalizar la vigencia fiscal 2011. De tal manera, en el total de gastos, los mayores incrementos netos de apropiación se situaron en el Ministerio del Interior - Gestión general, el Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general, el Ministerio de Educación Nacional - Gestión general, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general y el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército (Cuadro 3.5). Por su parte, las mayores disminuciones netas se presentaron en el Ministerio del Trabajo - Gestión general, el Instituto de Seguros Sociales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general, el servicio de la deuda pública nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión general (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
Incremento neto de apropiación presupuestal, vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación Inicial	Apropiación Final	Incremento Neto	%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	461	4.620	4.159	902,1%
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	0	1.826	1.826	0,0%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	21.213	21.734	521	2,5%
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDA D Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	0	395	395	0,0%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO	5.487	5.793	306	5,6%
MINISTERIO PROTECCION SOCIAL - EMPRESA TERRITORIAL PARA FONDO ADAPTACION	6	296	290	5213,4%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	0	210	210	0,0%
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION	2.969	3.178	209	7,0%
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	3.531	3.720	189	5,3%
	5.457	5.631	175	3,2%

Fuente: SIF

En funcionamiento, las mayores adiciones de apropiación, en su orden, se ubicaron en el Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones - prestación del servicio educativo; Ministerio del Trabajo - Gestión general para el Sistema General de Participaciones régimen subsidiado; Ministerio de Educación Nacional, concretamente en las transferencias por el Sistema General de Participaciones - prestación de servicios Distrito Capital; Ministerio del Trabajo - Gestión general, para el Sistema General de Participaciones - prestación de servicios; Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones - Calidad; el Ministerio de Educación Nacional transferencias

por el Sistema General de Participaciones, prestación de servicios departamento de Antioquia; Ministerio del Trabajo - Gestión general, otros recursos para seguridad social y Ministerio del Trabajo - Gestión general, Sistema General de Participaciones - salud pública (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6
Entidades con mayores adiciones en gastos de funcionamiento en el PGN 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Adición	%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO	13.094	18,4%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES REGIMEN SUBSIDIADO	3.756	5,3%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DE SERVICIOS BOGOTA DISTRITO CAPITAL	1.285	1,8%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DE SERVICIOS	894	1,3%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES CALIDAD	869	1,2%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DE SERVICIOS DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	729	1,0%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	OTROS RECURSOS PARA SEGURIDAD SOCIAL	638	0,9%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SALUD PUBLICA	568	0,8%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTION GENERAL	ATENCION DE DESASTRES Y EMERGENCIAS EN EL TERRITORIO NACIONAL - FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES -SNPAD	544	0,8%
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL -	FONDO PARA LA REPARACION DE LAS VICTIMAS (ART.54 LEY 975 DE 2005)	500	0,7%

Fuente: SIIF

Por su parte, se registraron las mayores disminuciones en el Ministerio de Educación Nacional para el Sistema General de Participaciones, artículo 4 de la Ley 715 de 2011; en el Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones - Prestación de servicio educativo; Ministerio del Trabajo - Gestión general, Sistema General de Participaciones - salud; Ministerio del Trabajo - Gestión general, Sistema General de Participaciones - Régimen subsidiado; Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Sistema General de Participaciones - Propósito general; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Sistema General de Participaciones - Agua potable y saneamiento básico, entre otros (Cuadro 3.7).

Cuadro 3.7
Entidades con mayores reducciones en gastos de funcionamiento en el PGN 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Adición	%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - EDUCACION, ARTICULO 4 LEY 715 DE 2001.	14.300	21,3%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DEL SERVICIO EDUCATIVO	13.094	19,5%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SALUD, ARTICULO 4 LEY 715 DE 2001.	5.735	8,5%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES REGIMEN SUBSIDIADO	3.756	5,6%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION - PROPOSITO GENERAL , ARTICULO 4 LEY 715 DE 2001	2.770	4,1%
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO, ARTICULO 1 LEY 1176 DE 2007	1.240	1,8%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES PRESTACION DE SERVICIOS	894	1,3%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES CALIDAD	869	1,3%
MINISTERIO DEL TRABAJO - INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES	FINANCIACION PENSIONES ISS NEGOCIO DE PENSIONES - ART. 138 LEY 100 DE 1993	699	1,0%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	OTROS GASTOS PERSONALES - DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DGPPN	639	1,0%

Fuente: SIF

Los mayores aumentos en la inversión se presentaron en el Ministerio del Interior - Gestión general con el fin de atender las zonas afectadas por la ola invernal; en el Fondo de Adaptación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal; en el Ministerio de Salud y Protección Social, con destino a la implementación de la unificación del POS régimen subsidiado a nivel nacional; en el Fondo Nacional de Regalías, con destinación de recursos para acto legislativo de 2011 y recursos para financiar proyectos de prevención y atención de desastres, entre otros (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8
Entidades con mayores adiciones en gastos de inversión en el PGN 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Adición	%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	ATENCION HUMANITARIA Y REHABILITACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	2.984	4,2%
FONDO ADAPTACION	CONSTRUCCION Y RECONSTRUCCION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL - DECRETO 4580 DE 2010.	1.640	2,3%
FONDO ADAPTACION	CONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL – DECRETO 4580 DE 2010* .	1.490	2,1%
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	IMPLEMENTACION UNIFICACION POS SUBSIDIADO A NIVEL NACIONAL	710	1,0%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	DESTINACIÓN DE RECURSOS ACTO LEGISLATIVO 005 DE 2011 A NIVEL NACIONAL	471	0,7%
FONDO NACIONAL DE REGALIAS	DESTINACION DE RECURSOS PARA FINANCIAR PROYECTOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES O SITUACIONES DE CALAMIDAD PUBLICA A NIVEL NACIONAL	434	0,6%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	ATENCION HUMANITARIA Y REHABILITACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	330	0,5%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	ATENCION HUMANITARIA Y REHABILITACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	314	0,4%
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - GESTION GENERAL	DISTRIBUCION DE RECURSOS PARA PAGOS POR MENORES TARIFFAS ELECTRICIDADORA DEL CARIBE S. A. ESP – ELECTRICARIBE.	297	0,4%
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)	PROTECCION PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACION PARA EL ADULTO MAYOR JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA	209	0,3%

Fuente: SIF

En la posición contraria, se registraron mayores disminuciones en el Fondo de Adaptación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal - Decreto 4580 de 2010; Ministerio de Minas y Energía - Gestión general, distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico; Ministerio del Trabajo - Gestión general, implementación unificación POS subsidiado a nivel nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general, apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional distribución previo concepto DNP (Cuadro 3.9).

Cuadro 3.9
Entidades con mayores reducciones en gastos de inversión en el PGN 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Adición	%
FONDO ADAPTACION	CONSTRUCCION Y RECONSTRUCCION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL - DECRETO 4580 DE 2010.	1.490	2,2%
FONDO ADAPTACION	CONSTRUCCION Y RECONSTRUCCION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL - DECRETO 4580 DE 2010*.	1.490	2,2%
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - GESTION GENERAL	DISTRIBUCION DE RECURSOS PARA PAGOS POR MENORES TARIFAS SECTOR ELECTRICO	960	1,4%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	IMPLEMENTACION UNIFICACION POS SUBSIDIADO A NIVEL NACIONAL	860	1,3%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION	APOYO A PROYECTOS DE INVERSION A NIVEL NACIONAL - DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	559	0,8%
FONDO NACIONAL DE RESERVIAS	DESTINACION DE RECURSOS PARA FINANCIAR PROYECTOS DE PREVENION Y ATENCION DE DESASTRES NATURALES O SITUACIONES DE CALAMIDAD PUBLICA A NIVEL NACIONAL	550	0,8%
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	ESTRUCTURACION E IMPLEMENTACION DE MACROPROYECTOS URBANOS EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS - DISTRIBUCION PREVIO CONCEPTO DNP	394	0,6%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTION GENERAL	ATENCION HUMANITARIA Y REHABILITACION DE LAS ZONAS AFECTADAS POR LA OLA INVERNAL PARA TRANSFERIR AL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES	314	0,5%
FONDO NACIONAL DE RESERVIAS	DESTINACION DE RECURSOS ACTO LEGISLATIVO 005 DE 2011 A NIVEL NACIONAL	177	0,3%
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACION AFECTADA POR LA OLA INVERNAL - PREVIO CONCEPTO DNP.	152	0,2%

3.2 Modificaciones a la apropiación definitiva del PGN 2011

3.2.1 Pérdidas de apropiación del PGN

Al constatar en la ejecución que se comprometieron \$146,4 billones, se evidenció que al final de la vigencia 2011 se presentaron pérdidas de apropiación por el orden de los \$4,9 billones (3,2%), de las cuales le correspondió el 42,7% a gastos de funcionamiento, el 30,6% a deuda y el 36,7% a inversión (Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10
Apropiaciones sin comprometer PGN 2011
 Cifras en billones de pesos

Tipo de Gasto	Apropiación definitiva	Ejecución compromisos	Apropiación sin comprometer		
			Valor	% Participación	% Apropiación
Funcionamiento	83,2	81,6	1,6	32,7%	1,1%
Deuda	35,2	33,7	1,5	30,6%	1,0%
Inversión	32,9	31,1	1,8	36,7%	1,2%
TOTAL	151,3	146,4	4,9	100,0%	3,2%

Fuente: SIF

Por tipo de gasto, las entidades que más registraron pérdidas de apropiación fueron, en funcionamiento: la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (10,6%), explicado mayoritariamente por el gasto destinado a asignaciones de retiro (63,1%); la Comisión Nacional de Televisión (7,6%), expresado en un 100% por gastos Comisión Nacional de Televisión; el Ministerio de la Protección Social - Etesa en liquidación (6,5%), como consecuencia en un 98% de las adquisiciones de bienes y servicios.

En cuanto a la deuda, se registraron pérdidas de apropiación en el servicio de la deuda pública nacional por \$1,5 billones (99,5%).

En lo que respecta a los gastos de inversión, las mayores pérdidas de apropiación se presentaron en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (3,7%), en el renglón capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas, y asesoría y asistencia técnica empresarial para el desarrollo social, económico y tecnológico, a través de los centros de formación del SENA a nivel nacional; seguido por la Agencia Presidencial para la Acción Social (2,6%), explicado mayoritariamente por el programa administración de recursos de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable - distribución previo concepto DNP; y finalmente, en el Instituto Nacional de Vías (Invías)

(2,5%), en rehabilitación , mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación.

3.3 Ingresos del PGN

3.3.1 Ejecución de ingresos del PGN

El total de ingresos fue de \$150,7 billones (sin descontar las devoluciones): \$84,5 billones en efectivo, \$43,7 billones en recursos de capital, \$12,1 billones en ingresos de los establecimientos públicos, \$6,4 billones en otros ingresos y \$3,8 billones que fueron pagados bajo la figura de Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS)¹⁸. A esta cifra se le descontaron las devoluciones en TIDIS por un valor de \$4,2 billones y en efectivo por \$482 mil millones, para un saldo definitivo de \$145,9 billones. Como se puede apreciar, la diferencia entre la apropiación definitiva y el recaudo final ascendió a \$5,4 billones (Cuadro 3.11).

Cuadro 3.11
Ejecución de ingresos del Presupuesto General de la Nación, 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación Apropiación definitiva	Ejecución									Diferencia
		Recaudo		Devoluciones		Otros Ingresos	Recursos de Capital	Ing. Estable. Público	Total Ingresos sin devoluciones	Total Ingresos	
		Tidis	Efectivo	Efectivo	Tidis						
Presupuesto General de la Nación	151,374	3,808	84,508	482	4,255	6,481	43,706	12,197	150,700	145,964	(5,410)
Gobierno Nacional Central	138,460	3,808	84,508	482	4,255	6,481	43,706	-	138,503	133,767	(4,693)
Ingresos Corrientes de la Nación	75,114	3,808	84,508	482	4,255	-	-	-	88,316	83,579	8,465
Ingresos Tributarios	74,680	3,808	84,411	481	4,254	-	-	-	88,219	83,484	8,803
Impuestos Directos	33,437	1,424	37,018	131	2,098	-	-	-	38,442	36,214	2,778
Impuestos Indirectos	41,244	2,384	47,392	351	2,156	-	-	-	49,777	47,269	6,026
Ingresos No Tributarios	434	0	97	1	1	-	-	-	97	96	(338)
Recursos de Capital de la Nación	54,487	-	-	-	-	-	43,706	-	43,706	43,706	(10,781)
Otros Ingresos	8,859	-	-	-	-	6,481	-	-	6,481	6,481	(2,378)
Establecimientos Públicos	12,913	-	-	-	-	-	-	12,197	12,197	12,197	(716)

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

¹⁸ Los TIDIS son títulos utilizados como instrumento para el pago de la devolución de impuestos, en cuantías superiores a un millón de pesos, son expedidos a un año. Tienen dos tipos de liquidez, una primaria, al valor nominal para el pago de los impuestos, y otra, secundaria a través de las bolsas de valores. Si bien no devengan intereses, en el mercado secundario, su rendimiento está determinado por la diferencia entre el precio de compra y su valor nominal y por el plazo transcurrido entre la fecha de compra y la fecha de utilización para el pago de impuestos.

3.3.1.1 Ejecución ingresos corrientes de la Nación

Los ingresos corrientes de la Nación (ICN) inicialmente programados ascendieron a \$74,3 billones, con un incremento de \$830 mil millones, para una apropiación definitiva de \$75,1 billones (Cuadro 3.12). Posteriormente, una ejecución de \$84,5 billones en efectivo y \$3,8 billones en TIDIS arrojó un total de la DIAN por \$88,3 billones, al que se le descontaron devoluciones por \$4,7 billones, para un valor total de recaudo DIAN por \$83,6 billones. Es necesario precisar que dentro de estos ingresos se encuentran los impuestos recaudados por la DTN (\$102,3 mil millones por timbre de salida al exterior y \$26,8 mil millones por impuesto al turismo).

Cuadro 3.12
Ingresos corrientes de la Nación, 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación			Ejecución					Diferencia
	Apropiación inicial	Créditos	Apropiación definitiva	Recaudo		Devoluciones		Total Ingresos	
				Tidis	Efectivo	Efectivo	Tidis		
Ingresos Corrientes de la Nación	74,284	830	75,114	3,808	84,508	482	4,255	83,579	8,465
Ingresos Tributarios	73,850	830	74,680	3,808	84,411	481	4,254	83,484	8,803
Impuestos Directos	32,606		33,437	1,424	37,018	131	2,098	36,214	2,778
Impuestos sobre la Renta y Complementarios	30,227		30,227	1,217	32,779	131	2,098	31,768	1,541
Cuotas				262	12,270	125	2,087	10,320	
Retención Renta				955	20,509	5	11	21,448	
Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática				-	2	0	-	2	2
Impuesto al Patrimonio	2,379	830	3,209	207	4,237	-	-	4,444	1,235
Impuestos Indirectos	41,244	-	41,244	2,384	47,392	351	2,156	47,269	6,026
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4,517		4,517	272	4,114	3	7	4,377	(140)
Aduanas	4,517		4,517	272	4,114	3	7	4,377	(140)
Impuesto al valor agregado	31,952		31,952	2,063	35,409	348	2,150	34,974	3,021
Iva Externo	11,440		11,440	718	11,804	-	-	12,522	1,082
Iva Interno	15,174		15,174	1,086	18,021	348	2,150	16,609	1,435
Retención Iva	5,338		5,338	260	5,583	-	-	5,843	505
Impuesto a la Gasolina y Acpm	1,375		1,375	-	1,603	-	-	1,603	228
Impuesto de Timbre Nacional	96		96	49	1,053	-	-	1,102	1,006
Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	84		84	-	102	-	-	102	18
Impuesto al Oro y al Platino	10		10	-	15	-	-	15	5
Impuesto a las Transacciones Financieras	3,187		3,187	-	5,070	-	-	5,070	1,883
Impuesto al Turismo	23		23	-	27	-	-	27	4
Ingresos No Tributarios	434		434	0	97	1	1	96	(338)

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

En cuanto a los impuestos directos, estos registraron un incremento de \$8,5 billones, al pasar de \$27,6 billones en 2010 a \$36,2 billones en 2011. En tal sentido, se obtuvo una operación satisfactoria en el recaudo del impuesto al patrimonio, en la medida en que superó en \$1,2 billones la programación definitiva de \$3,2 billones (\$4,23 billones en efectivo y \$207 mil millones en TIDIS). Situación similar aconteció con el impuesto de

renta, por cuanto programó entradas por \$30,2 billones, se obtuvo un recaudo de \$33,9 billones (\$32,8 billones en efectivo y \$1,2 billones en TIDIS), aunque se hicieron devoluciones por \$2,2 billones (\$2,1 billones en TIDIS y \$131 mil millones en efectivo). En consecuencia, la programación realizada para 2011, al igual que los años anteriores, se vio afectada por las devoluciones, las cuales, para este caso, pesaron 0,36% del PIB.

En los impuestos indirectos, el efecto fue similar, pues de una programación de recursos por \$41,2 billones, se logró recaudar \$49,8 billones (\$47,4 billones en efectivo y \$2,4 billones en TIDIS), que al restar las devoluciones por \$2,5 billones (\$351 mil millones en efectivo y \$2,2 billones en TIDIS) dejó un total neto de \$47,3 billones, que significó una aumento de \$6,0 billones frente a los recursos programados.

Por otra parte, el comportamiento del impuesto al valor agregado fue positivo para la vigencia, pues los recaudos superaron a la apropiación definitiva en los diferentes conceptos que lo componen (IVA interno, externo y retención) con \$37,5 billones (\$2,0 billones en efectivo y \$35,4 billones en TIDIS), cifra que se vio afectada por las devoluciones del IVA interno en \$348 mil millones y 2,2 billones en TIDIS, para un recaudo neto de \$34,9 billones, que equivalen al 109% de lo programado.

El recaudo del impuesto sobre aduanas y recargos apropió \$4,5 billones, con un recaudo de \$4,4 billones (\$4,1 billones en efectivo y \$272 mil millones en TIDIS), cifra que se vio afectada levemente por las devoluciones en \$9 mil millones, aunque se dejó de ejecutar \$140 mil millones.

En los ingresos no tributarios el recaudo fue menor a la apropiación definitiva, pues de una meta inicial de \$434 mil millones, tan solo ingresaron como recaudo efectivo neto \$96 mil millones, con un saldo de apropiación por ejecutar de \$338 mil millones.

3.3.1.2 Ejecución de los recursos de capital de la Nación

La diferencia más significativa entre la apropiación definitiva y su ejecución se presentó en los recursos de capital de la Nación por \$10,8 billones (Cuadro 3.13). De tal manera que se registró un cambio de menor crédito externo (\$2,1 billones) por mayor endeudamiento interno (\$1,3 billones); el alza en los rendimientos financieros de \$579 mil millones a \$680 mil millones; la disminución de la enajenación de activos de \$2,8 billones a \$19 mil millones y la disminución en los ingresos provenientes de los excedentes financieros y utilidades de \$6,9 billones a \$6,8 billones.

Cuadro 3.13
Recursos de capital de la Nación, 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Apropiación definitiva	Ejecución definitiva	Diferencia
Recursos de Capital de la Nación	54,487	43,706	(10,781)
Recursos del Crédito Externo	7,798	5,657	(2,141)
Recursos del Crédito Interno	28,000	29,276	1,276
Otros Recursos de Capital	18,689	8,773	(9,915)
Recuperación de Cartera	105	223	117
Rendimientos Financieros	579	680	100
Donaciones	64	-	(64)
Enajenación de Activos	2,764	19	(2,745)
Reintegros y Otros Recursos no Apropriados	245	308	63
Excedentes Financieros y Utilidades	6,939	6,797	(142)
Pérdidas de apropiación	7,991	747	(7,244)

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

Sin embargo, la principal fuente de variación de los recursos de capital provino de los ingresos apropiados como pérdidas de apropiación, pues mientras su monto definitivo fue de \$7,99 billones, finalmente su ejecución reportó tan solo \$747 mil millones.

3.3.1.3 Otros ingresos

Otra diferencia entre la estimación definitiva de ingresos y su recaudo total, tuvo que ver con el rubro de otros ingresos por \$2,4 billones (Cuadro 3.10). Su comportamiento se discriminó entre el Fondo del Magisterio, que contó con un recaudo de \$1 billón (que superó en \$122 mil millones a lo apropiado) y con lo acontecido en los Fondos especiales que se programaron en \$7,9 billones y solo recaudaron \$5,4 billones (con una diferencia de \$2,5 billones).

Las disminuciones más significativas en los fondos especiales se dieron en el Fondo Nacional de Regalías (\$528,9 mil millones), el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) (\$641,7 mil millones), el Fondo Fonpet-Magisterio (\$500 mil millones), el Fondo de Solidaridad Pensional (\$278,7 mil millones) y el Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, los cuales sumaron un faltante de ingresos respecto a lo programado de \$2,19 billones.

3.3.1.4 Comparación de los ingresos 2010-2011

En el total de los ingresos del PGN en 2011 se presentó una expansión de \$18,3 billones, al pasar de \$127,5 billones en 2010 a \$145,9 billones en 2011, equivalentes al 0,22% del PIB (Cuadro 3.14). Si a la cifra anterior se le descuentan los recursos de los establecimientos públicos, se obtuvo un dato del gobierno central por \$133,8 billones en 2011, que significó un aumento de \$18,4 billones frente a 2010, producto del incremento en los ingresos por renta y al valor agregado, principalmente.

Cuadro 3.14
Ingresos del PGN, 2010-2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011	Dif	2010	2011	Dif	2010	2011	Dif
	MM \$	MM \$		% PIB	Participación %				
Presupuesto General de la Nación	127,691	145,964	18,273	23.5	23.7	0.22	100.0	100.0	-
Gobierno Nacional Central	115,348	133,767	18,419	21.2	21.7	0.51	90.3	91.6	1.3
Ingresos Corrientes de la Nación	66,983	83,579	16,596	12.3	13.6	1.25	52.5	57.3	4.8
Ingresos Tributarios	66,951	83,484	16,533	12.3	13.6	1.24	52.4	57.2	4.8
Impuestos Directos	27,635	36,214	8,579	5.1	5.9	0.80	21.6	24.8	3.2
Impuestos sobre la Renta y Complementarios	25,400	31,768	6,368	4.7	5.2	0.49	19.9	21.8	1.9
Impuesto para Preservar la Seguridad Dem	3	2	(1)	0.0	0.0	(0.00)	0.0	0.0	(0.0)
Impuesto al Patrimonio	2,232	4,444	2,212	0.4	0.7	0.31	1.7	3.0	1.3
Impuestos Indirectos	39,315	47,269	7,954	7.2	7.7	0.45	30.8	32.4	1.6
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4,843	4,377	(466)	0.9	0.7	(0.18)	3.8	3.0	(0.8)
Aduanas	4,843	4,377	(466)	0.9	0.7	(0.18)	3.8	3.0	(0.8)
Impuesto al valor agregado	28,765	34,974	6,208	5.3	5.7	0.39	22.5	24.0	1.4
Iva Externo	9,684	12,522	2,838	1.8	2.0	0.25	7.6	8.6	1.0
Iva Interno	14,117	16,609	2,492	2.6	2.7	0.10	11.1	11.4	0.3
Retención Iva	4,965	5,843	878	0.9	0.9	0.04	3.9	4.0	0.1
Impuesto a la Gasolina y Acpm	1,419	1,603	184	0.3	0.3	(0.00)	1.1	1.1	(0.0)
Impuesto de Timbre Nacional	936	1,102	166	0.2	0.2	0.01	0.7	0.8	0.0
Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	92	102	10	0.0	0.0	(0.00)	0.1	0.1	(0.0)
Impuesto al Oro y al Platino	9	15	6	0.0	0.0	0.00	0.0	0.0	0.0
Impuesto a las Transacciones Financieras	3,225	5,070	1,844	0.6	0.8	0.23	2.5	3.5	0.9
Impuesto al Turismo	25	27	2	0.0	0.0	(0.00)	0.0	0.0	(0.0)
Ingresos No Tributarios	33	96	63	0.0	0.0	0.01	0.0	0.1	0.0
Recursos de Capital de la Nación	42,702	43,706	1,005	7.9	7.1	(0.76)	33.4	29.9	(3.5)
Otros Ingresos	5,663	6,481	818	1.0	1.1	0.01	4.4	4.4	0.0
Establecimientos Públicos	12,343	12,197	(146)	2.3	2.0	(0.29)	9.7	8.4	(1.3)

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

Dicho comportamiento se vio reflejado en la participación porcentual de cada uno de los rubros de ingresos, que reflejó aumentos en los impuestos directos e indirectos y los recursos de capital.

3.3.1.5 Comparación ingresos corrientes de la Nación, 2010-2011

Los ingresos corrientes de la Nación ejecutados para el 2010 reflejaron una ejecución de \$66,9 billones, mientras que para 2011 fueron de \$83,6 billones, con lo cual se obtuvo un incremento absoluto de \$16,6 billones. Esos mismos valores, en términos del PIB, representaron una alza del 12,3% en 2010 al 13,6% del PIB en 2011. Este último hecho se pudo atribuir al mejor comportamiento de la economía durante el último año, lo que a su vez se reflejó en el comportamiento de los impuestos directos como indirectos (Cuadro 3.15).

En lo que se refiere a los impuestos directos (renta e impuesto al patrimonio), su recaudo aumentó de \$27,6 billones a \$36,2 billones, para una diferencia de \$8,5 billones. El efecto positivo del recaudo se presentó en los rubros: cuotas de \$7,1 billones a \$10,3 billones; retención de \$18,2 billones a \$21,4 billones e impuesto al patrimonio de \$2,2 billones a \$4,4 billones.

Por su parte, los impuestos indirectos conservaron similar dinamismo, al pasar de \$39,3 billones a \$47,2 billones, para una diferencia favorable de \$7,9 billones. Es así como el IVA interno se incrementó de \$14,1 billones en 2010 a \$16,6 billones en 2011, con lo que generó un neto positivo de \$2,5 billones.

Cuadro 3.15
Ingresos corrientes de la Nación, 2010-2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010			2011			2011-2010
	Apropiación definitiva	Total Ingresos	Diferencia	Apropiación definitiva	Total Ingresos	Diferencia	
		(1)			(2)		(2-1)
Ingresos Corrientes de la Nación	71,161	66,983	(4,178)	75,114	83,579	8,465	16,596
Ingresos Tributarios	70,653	66,951	(3,702)	74,680	83,484	8,803	16,533
Impuestos Directos	29,942	27,635	(2,307)	33,437	36,214	2,778	8,579
Impuestos sobre la Renta y Complementarios	27,809	25,400	(2,409)	30,227	31,768	1,541	6,368
Cuotas		7,173			10,320		3,147
Retención Renta		18,227			21,448		3,221
Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática		3	3		2	2	(1)
Impuesto al Patrimonio	2,133	2,232	99	3,209	4,444	1,235	2,212
Impuestos Indirectos	40,711	39,315	(1,396)	41,244	47,269	6,026	7,954
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4,459	4,843	384	4,517	4,377	(140)	(466)
Aduanas	4,459	4,843	384	4,517	4,377	(140)	(466)
Impuesto al valor agregado	30,723	28,765	(1,958)	31,952	34,974	3,021	6,208
Iva Externo	10,343	9,684	(659)	11,440	12,522	1,082	2,838
Iva Interno	15,077	14,117	(961)	15,174	16,609	1,435	2,492
Retención Iva	5,303	4,965	(338)	5,338	5,843	505	878
Impuesto a la Gasolina y Acpm	1,382	1,419	37	1,375	1,603	228	184
Impuesto de Timbre Nacional	90	936	846	96	1,102	1,006	166
Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	70	92	22	84	102	18	10
Impuesto al Oro y al Platino	7	9	2	10	15	5	6
Impuesto a las Transacciones Financieras	3,957	3,225	(731)	3,187	5,070	1,883	1,844
Impuesto al Turismo	24	25	2	23	27	4	2
Ingresos No Tributarios	508	33	(476)	434	96	(338)	63

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: OGR-DEF

Contrario al comportamiento de los demás rubros de los impuestos indirectos, el impuesto de aduanas tuvo una actuación desfavorable, al pasar de \$4,8 billones en 2010 a \$4,3 billones en 2011, con un neto negativo de \$466 mil millones. Por su parte, el IVA

externo pasó de \$9,6 billones en 2010 a \$12,5 billones en 2011, generando un mayor recaudo por \$2,8 billones.

El impuesto a las transacciones financieras tuvo crecimiento representativo entre 2010 y 2011 de \$1,8 billones, al pasar de \$3,2 billones en 2010 a \$5,1 billones en 2011. Este impuesto ha tenido una participación dentro de los ingresos tributarios totales del 6,1% en promedio desde su creación y del 0,8% del PIB en 2011.

Después de los ingresos tributarios, que representaron el 52,4% de los ingresos en 2010 y el 57,2% en 2011, los recursos de capital fueron la segunda fuente más importante de ingresos del PGN, con el 33,4% y el 32,4% en esos mismos años.

3.3.1.6 Comparación del resto de recursos PGN 2010-2011

Los otros ingresos, que incluyen las rentas parafiscales y los fondos especiales, tuvieron entre 2010 y 2011 un incremento de \$817,9 mil millones. Por rentas, el Fondo del Magisterio (FPSM) registró un incremento de \$79,1 mil millones; mientras que por los segundos, el Fondo Nacional de Regalías registró un incremento de \$340,9 mil millones frente a 2010, para un giro total de \$1,2 billones en 2011; el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) con un incremento de \$68,4 mil millones en 2011, para un giro total de \$649,7 mil millones y el Fondo Rentas Monopolio para el sector salud - Ley 643 de 2001, con un incremento \$236,7 mil millones en 2011, para un giro de \$238,7mil millones. Entre los tres fondos representaron el 87,5% del aumento en 2011 por el total de ingresos de los fondos especiales de la Nación¹⁹.

¹⁹ Los otros fondos que tuvieron incrementos significativos fueron: Fondo de Conservación Museos y Teatros con \$73,6 mil millones, el Fondo de Pensiones del Fondo de Notariado y Registro con \$51,9 mil millones, Fondos Internos de la Policía Nacional con \$54,1 mil millones y Fondos Internos del Ministerio de Defensa con \$41,3 mil millones, entre los más significativos.

Por último, los establecimientos públicos registraron una reducción de \$142,1 mil millones, al pasar de \$12,3 billones a \$12,2 billones en 2011. Es así, como de un total de 63 establecimientos públicos, 34 presentaron incrementos por \$858,9 mil millones, mientras que 29 registraron disminuciones en sus ingresos. Entre los que aumentaron, se destacaron la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), que pasó de \$1,2 billones a \$1,4 billones (\$198,5 mil millones); el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, al pasar de \$230,6 mil millones en 2010 a \$351,6 mil millones en 2011 (\$121,05 mil millones); el SENA, al pasar de \$1,9 billones en 2010 a \$2,03 billones en 2011 (\$91,5 mil millones) y la Superintendencia de Notariado y Registro, cuyos ingresos pasaron de \$528,5 mil millones a \$611,7 mil millones en 2011 (\$83, mil millones). Por su parte, entre los que disminuyeron se destacaron la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), que en 2010 mostró ingresos por \$200,5 mil millones y en 2011 sólo fueron de \$6,6 mil millones.

3.4 Gastos presupuestales 2010-2011

En 2011 los compromisos de gasto del PGN ascendieron a \$146,5 billones (Cuadro 3.16), de los cuales se distribuyeron \$81,7 billones a funcionamiento (55,7%), \$31,1 billones a inversión (21,2%) y \$33,7 billones a servicio de la deuda (23%). El crecimiento nominal del gasto ejecutado fue del 9,5%, no obstante, como porcentaje del PIB, el conjunto del PGN cayó del 24,6% en 2010 al 23,8% en 2010²⁰. Sin duda, el hecho destacable con respecto a la vigencia de 2010, se presentó con el aumento significativo del monto y la participación de la inversión.

²⁰ Un capítulo referente al rezago presupuestal, el siguiente análisis se ocupa de evaluar la estructura del gasto en el PGN a partir de los compromisos presupuestales, en el entendido de que es en este momento presupuestal, cuando el Gobierno toma la decisión de aprobar un plan de gasto, de acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.

Cuadro 3.16
Compromisos de Gasto del Presupuesto General de la Nación, 2010-2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011	Dif.	2010	2011	Dif.	2010	2011	Dif.
				% PIB			Participación %		
Total Presupuesto General de la Nación	133.814	146.479	12.666	24,6	23,8	(0,8)	100,0	100,0	-
Funcionamiento	77.435	81.651	4.217	14,2	13,3	(1,0)	57,9	55,7	(2,1)
Gastos de personal	15.118	15.972	854	2,8	2,6	(0,2)	11,3	10,9	(0,4)
Gastos generales	5.115	5.539	424	0,9	0,9	(0,0)	3,8	3,8	(0,0)
Gastos de comercialización	1.347	1.335	(12)	0,2	0,2	(0,0)	1,0	0,9	(0,1)
Transferencias	55.855	58.806	2.951	10,3	9,5	(0,7)	41,7	40,1	(1,6)
Servicio de la Deuda	32.346	33.714	1.367	5,9	5,5	(0,5)	24,2	23,0	(1,2)
Inversión	24.032	31.114	7.082	4,4	5,1	0,6	18,0	21,2	3,3

Fuente: SIF; Cálculos CGR-DEF

3.4.1 Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento correspondieron al 55,7% del PGN de 2011. En tal sentido y con referencia a las cuentas que lo componen (Cuadro 3.16), las transferencias ascendieron a \$58,8 billones (9,5% del PIB) y se situaron en el 40,1% de las asignaciones de gasto; seguidas, en su orden, de los gastos de personal con \$15,9 billones (2,6% del PIB), que corresponden al 10,9% del gasto; los gastos generales con \$5,5 billones (0,9% del PIB) y los gastos de comercialización y producción con \$1,3 billones (0,2% del PIB).

3.4.1.1 Los gastos de personal

En la programación de gastos de personal, por categorías y entidades, al cierre de la vigencia fiscal de 2011 y dentro del PGN, los gastos de personal partieron de una apropiación definitiva de \$16,2 billones, equivalente al 2,6% del PIB²¹ (precios corrientes), programados en su financiación en un 94,6% (\$15,3 billones) con recursos de la Nación y el restante 5,4% (\$0,88 billones) con recursos propios.

²¹ PIB precios corrientes, estimado por el DANE para 2011.

En el PGN, el 79,6% de la apropiación definitiva se programó como servicios personales asociados a la nómina, el 17,3% como contribuciones inherentes a la nómina y el 3,1% para servicios personales indirectos.

De lo programado por conducto de las entidades del GNC, el 80,1% correspondió a servicios personales asociados a la nómina, el 17,0% a contribuciones inherentes y el 2,9% a servicios personales indirectos. En las EPN, esta distribución fue de 71,0% para servicios personales asociados a la nómina, el 22,2% para contribuciones inherentes y el 6,8% para servicios personales indirectos (Cuadro 3.17).

Cuadro 3.17
Programación gastos de personal
Cifras en miles de millones

Tipo gasto	Gastos de Personal 2011				Gastos de Personal 2010				VARIACION	
	Nación	Recursos propios	Total	%	Nación	Recursos propios	Total	%	Absoluta	%
Servicios personales asociados a la nomina	12.277	627	12.904	79,6%	12.038	599	12.637	79,9%	267	2,1%
Servicios personales indirectos	443	60	503	3,1%	385	55	440	2,8%	63	14,3%
Contribuciones inherentes a la nomina	2.607	196	2.803	17,3%	2.559	185	2.744	17,3%	59	2,2%
TOTAL	15.327	883	16.210		14.982	839	15.821		389	2,5%

Fuente: SIIF

Con respecto a 2010, dicha apropiación definitiva se incrementó en un 2,5% (\$0,3 billones), en un porcentaje inferior a la tasa de inflación observada en el mismo periodo de 3,7%. Este crecimiento total anual de la apropiación definitiva fue explicado en un 68,6% por el incremento de los servicios personales asociados a la nómina, en el 16,2% por las contribuciones inherentes a la nómina y en el 15,2% por la variación anual de los servicios indirectos.

Por entidades del PGN²², y con relación a la apropiación definitiva total en gastos de personal, se apreció que 59 de ellas, de un total de 160, estuvieron por encima del rango inflacionario, donde se destacaron los incrementos en la Policía Nacional - Gestión general con \$260 mil millones (7,4%), el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional con \$172 mil millones (4,5%), la Rama Judicial - Tribunales y Juzgados con \$152 mil millones (11,7%), el Ministerio de Defensa - Armada Nacional con \$49 mil millones (7,3%) y la Procuraduría General de la Nación - Gestión general con \$27 mil millones (9,6%) (Cuadro 3.18).

Cuadro 3.18
Variaciones más significativas en apropiaciones gastos de personal vigencias 2011 -2010
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva 2011		Apropiación definitiva 2010		Variación	
	Vr.	Estructura	Vr.	Estructura	Vr.	%
Policía Nacional - Gestión general	3.773	23,3%	3.513	22,2%	260	7,4%
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional	3.995	24,6%	3.823	24,2%	172	4,5%
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	1.448	8,9%	1.296	8,2%	152	11,7%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	715	4,4%	667	4,2%	49	7,3%
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	309	1,9%	282	1,8%	27	9,6%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	361	2,2%	344	2,2%	17	4,9%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	213	1,3%	200	1,3%	14	6,9%
Rama Judicial - Consejo de Estado	54	0,3%	41	0,3%	14	33,7%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	15	0,1%	4	0,0%	11	298,5%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	158	1,0%	149	0,9%	9	6,3%
Presidencia de la República - Gestión general	49	0,3%	40	0,3%	9	21,6%
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	9	0,1%	0	0,0%	9	0,0%
Congreso de la República - Cámara de Representantes - Gestión general	181	1,1%	173	1,1%	8	4,6%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	105	0,6%	97	0,6%	8	7,9%
DAS - Gestión general	230	1,4%	222	1,4%	8	3,4%
UGPPP - Gestión general	27	0,2%	19	0,1%	7	38,7%
Superintendencia de Notariado y Registro	76	0,5%	69	0,4%	7	10,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	177	1,1%	170	1,1%	7	4,0%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	120	0,7%	114	0,7%	6	5,2%
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	6	0,0%	0	0,0%	6	0,0%
Entidades restantes	4.188	25,8%	4.598	29,1%	6	0,1%
Total	16.210	100,0%	15.821	100,0%	389	2,5%

Fuente: SIIF

A nivel de rubros presupuestales, del total programado (\$16,2 billones), el 79,6% (\$12,9 billones) se efectuó en rubros de servicios personales asociados a la nómina, donde sobresalieron los sueldos (55,2% del total) y otros (42,9% del total). Los rubros de contribuciones inherentes a la nómina representaron el 17,3% del total.

²² Según secciones de entidades del GNC, que incluyen además establecimientos públicos adscritos y vinculados.

De otra parte, la ejecución de los gastos de personal, por momento presupuestal, mostró que por compromisos, durante la vigencia de 2011, alcanzó un total de \$15,9 billones, para un índice de ejecución, con respecto a la apropiación definitiva, del 98,1%. De este total, el 94,8% (\$15,1 billones) se realizó a través de las entidades del GNC, mientras que el 5,2% restante (\$0,8 billones) se ejecutó por conducto de los EPN (Cuadro 3.18).

Del total ejecutado por compromisos, \$15,9 billones (79,9%) correspondieron a la categoría de servicios personales asociados a la nómina. Le siguieron, en orden de importancia, los compromisos de la categoría de contribuciones inherentes a la nómina, con \$2,7 billones (17,2%) y los categorizados como servicios personales indirectos, que ejecutaron un total de \$0,459 billones (2,9%).

Frente a 2010, los compromisos por gastos de personal aumentaron en 5,7%, equivalente, en términos absolutos, a \$0,885 billones; mientras que por categorías, los servicios personales asociados a la nómina se incrementaron en 5,8% (\$0,696 billones), las contribuciones inherentes a la nómina en 4,3% (\$0,113 billones) y los servicios personales indirectos en 11,1% (\$0,046 billones). No obstante, los servicios personales asociados a la nómina aportaron el 81,4% de la variación total de los compromisos de gastos de personal, seguido por los servicios personales indirectos, con un aporte de 53,8% y las contribuciones inherentes a la nómina con el 13,2% de la variación total (Cuadro 3.19).

Cuadro 3.19
Ejecución gastos de personal por grandes categorías en el PGN
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo gasto	Gastos de personal 2011				Gastos de personal 2010				Variación	
	Nación	Recursos propios	Total	%	Nación	Recursos propios	Total	%	Absoluta	%
Servicios personales asociados a la nómina	12.165	597	12.762	79,9%	11.467	599	12.066	79,8%	696	5,8%
Servicios personales indirectos	409	50	459	2,9%	368	45	413	2,7%	46	11,1%
Contribuciones inherentes a la nómina	2.566	185	2.751	17,2%	2.460	178	2.638	17,5%	113	4,3%
Total	15.140	832	15.972		14.295	822	15.117		855	5,7%

Fuente: SIIF

Por niveles de gobierno que conforman el PGN, los compromisos verificados a través de las entidades del GNC crecieron en 5,9% al finalizar 2011, en tanto que los cumplidos por los EPN lo hicieron en 1,2%. Con dicho crecimiento, los servicios personales asociados a la nómina en el GNC contribuyeron con el 82,6% a la variación total; mientras que en las EP lo hicieron con el 70,0% (Cuadro 3.19).

La ejecución por compromisos de los gastos de personal en el PGN, dentro de la categoría de servicios personales asociados a la nómina por entidades²³, señaló que del total comprometido en 2011, por \$12,7 billones, el 82,4% se concentró en 10 de las 160 entidades que contempla el PGN.

De tal manera y en orden de importancia, de acuerdo a los porcentajes de participación en el total comprometido, las entidades fueron: el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional (27,5%), la Policía Nacional - Gestión general (25,0%), la Rama Judicial - Tribunales y Juzgados (8,6%), la Fiscalía General de la Nación - Gestión general (6,2%), el Ministerio de Defensa - Armada Nacional (4,9%), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2,8%), Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea (2,4%), la Procuraduría General de la Nación (1,9%), la Contraloría General de la República (1,6%) y la UAE DIAN (1,5%) (Cuadro 3.20).

En comparación con 2010, los compromisos en servicios personales indirectos se incrementaron en 11,1% (\$0,046 billones), en donde las 10 entidades más representativas, en cuanto a la ejecución de esta categoría de gastos de personal, aportaron, en conjunto, el 93,5% de la variación total anotada. En este sentido sobresalieron la Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral (17,8%), Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general (14,3%), UGPP - Gestión general (13,0%), Ministerio de la Protección Social - Colpensiones (8,7%), Presidencia de la República - Gestión general (8,3%), Contraloría General de la República - Gestión general (7,6%), DIAN (7,5%),

²³ Según secciones de entidades del GNC, que incluyen además establecimientos públicos adscritos y vinculados.

Superintendencia financiera de Colombia (6,3%), Dirección Nacional de Estupefacientes (5,3%) y el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército nacional (4,6%) (Cuadro 3.21).

Cuadro 3.20
Ejecución de gastos servicios personales asociados a la nómina
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Vigencia				Variación		
	2011	Estructura	2010	Estructura	Valor	%Var.	Estruct. Var.
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	3.506	27,5%	3.307	27,4%	199	6,0%	28,6%
Policía Nacional - Gestión general	3.195	25,0%	2.997	24,8%	198	6,0%	28,4%
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	1.092	8,6%	984	8,2%	108	3,3%	15,5%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	630	4,9%	585	4,8%	45	1,4%	6,4%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	357	2,8%	316	2,6%	41	1,2%	5,9%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	795	6,2%	773	6,4%	22	0,7%	3,1%
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	238	1,9%	219	1,8%	19	0,6%	2,7%
DAS - Gestión general	156	1,2%	141	1,2%	15	0,5%	2,2%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	311	2,4%	295	2,4%	15	0,5%	2,2%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	157	1,2%	147	1,2%	10	0,3%	1,4%
Rama Judicial - Consejo de Estado	40	0,3%	31	0,3%	9	0,3%	1,3%
Contraloría General de la República - Gestión general	202	1,6%	195	1,6%	8	0,2%	1,1%
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	127	1,0%	121	1,0%	7	0,2%	1,0%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	79	0,6%	73	0,6%	6	0,2%	0,8%
Congreso de la República - Cámara de Representantes - Gestión general	129	1,0%	124	1,0%	5	0,1%	0,7%
Defensoría del Pueblo	38	0,3%	33	0,3%	5	0,1%	0,6%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	113	0,9%	109	0,9%	5	0,1%	0,6%
Presidencia de la República - Gestión general	32	0,2%	28	0,2%	4	0,1%	0,5%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	25	0,2%	21	0,2%	4	0,1%	0,5%
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	39	0,3%	35	0,3%	4	0,1%	0,5%
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	68	0,5%	64	0,5%	3	0,1%	0,5%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	83	0,7%	81	0,7%	2	0,1%	0,3%
Superintendencia De Notariado Y Registro	53	0,4%	51	0,4%	2	0,1%	0,3%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	42	0,3%	40	0,3%	2	0,1%	0,3%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	104	0,8%	102	0,8%	2	0,1%	0,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	47	0,4%	45	0,4%	2	0,1%	0,3%
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	14	0,1%	12	0,1%	2	0,1%	0,2%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	29	0,2%	27	0,2%	1	0,0%	0,2%
Hospital Militar	31	0,2%	30	0,2%	1	0,0%	0,2%
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	14	0,1%	13	0,1%	1	0,0%	0,2%
Rama Judicial - Corte Constitucional	15	0,1%	14	0,1%	1	0,0%	0,2%
Superintendencia Financiera de Colombia	56	0,4%	55	0,5%	1	0,0%	0,2%
Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Gestión general	17	0,1%	16	0,1%	1	0,0%	0,1%
Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE) - Gestión general	15	0,1%	14	0,1%	1	0,0%	0,1%
Ministerio de Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología	20	0,2%	20	0,2%	1	0,0%	0,1%
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	14	0,1%	13	0,1%	1	0,0%	0,1%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	17	0,1%	16	0,1%	1	0,0%	0,1%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	45	0,4%	45	0,4%	1	0,0%	0,1%
Instituto Nacional de Vías (Invias)	26	0,2%	25	0,2%	1	0,0%	0,1%
Superintendencia de Sociedades	27	0,2%	27	0,2%	1	0,0%	0,1%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	30	0,2%	29	0,2%	1	0,0%	0,1%
Ministerio de Transporte - Gestión general	21	0,2%	20	0,2%	0	0,0%	0,1%
Superintendencia de Industria y Comercio	17	0,1%	17	0,1%	0	0,0%	0,0%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	27	0,2%	27	0,2%	0	0,0%	0,0%
Servicio Geológico Colombiano	13	0,1%	13	0,1%	0	0,0%	0,0%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	22	0,2%	22	0,2%	0	0,0%	0,0%
Policía Nacional - Salud	32	0,3%	34	0,3%	-2	-0,1%	-0,3%
Ministerio del Interior - Gestión general	20	0,2%	22	0,2%	-2	-0,1%	-0,4%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	40	0,3%	64	0,5%	-25	-0,7%	-3,5%
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	191	1,5%	247	2,0%	-56	-1,7%	-8,0%
Resto de entidades	351	2,8%	325	2,7%	26	0,8%	3,7%
Total	12.762		12.066		696	5,8%	100,0%

Fuente: SIIF

Cuadro 3.21
Ejecución de gastos servicios personales indirectos
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Vigencia				Variación		
	2011	Estructura	2010	Estructura	Valor	% Var.	Estruct. Var.
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	12	2,6%	4	0,9%	8	214,8%	17,8%
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	19	4,2%	13	3,1%	7	51,5%	14,3%
UGPPP - Gestión general	7	1,5%	1	0,2%	6	620,3%	13,0%
Ministerio de la Protección Social - Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)	7	1,5%	3	0,7%	4	137,1%	8,7%
Presidencia de la República - Gestión general	6	1,3%	2	0,5%	4	182,5%	8,3%
Contraloría General de la República - Gestión general	6	1,4%	3	0,7%	3	126,0%	7,6%
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	33	7,2%	29	7,1%	3	11,7%	7,5%
Superintendencia Financiera de Colombia	5	1,0%	2	0,4%	3	171,0%	6,3%
Dirección Nacional de Estupefacientes	2	0,5%	0	0,0%	2	0,0%	5,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	36	7,9%	34	8,3%	2	6,1%	4,6%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	6	1,2%	3	0,8%	2	58,4%	4,5%
Superintendencia de Notariado y Registro	2	0,5%	0	0,1%	2	0,0%	4,1%
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión general	2	0,5%	0	0,1%	2	0,0%	3,9%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	6	1,4%	5	1,1%	2	33,8%	3,4%
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	5	1,0%	3	0,8%	1	43,4%	3,1%
Congreso de la República - Cámara de Representantes - Gestión general	9	1,9%	8	1,8%	1	15,6%	2,6%
Instituto Técnico Central	3	0,6%	2	0,5%	1	52,9%	2,2%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	8	1,7%	7	1,6%	1	12,6%	1,9%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	2	0,5%	2	0,4%	1	50,4%	1,7%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	3	0,7%	3	0,7%	1	27,1%	1,6%
Fondo Pasivo Social FF.NN. - Salud	2	0,5%	2	0,4%	1	35,9%	1,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	5	1,0%	4	1,0%	0	10,7%	1,0%
Hospital Militar	2	0,4%	1	0,3%	0	28,1%	0,8%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	5	1,2%	5	1,2%	0	7,4%	0,8%
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	2	0,3%	1	0,3%	0	27,4%	0,7%
Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	3	0,7%	3	0,7%	0	10,5%	0,7%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	1	0,3%	1	0,3%	0	25,2%	0,6%
Servicio Geológico Colombiano	3	0,6%	2	0,6%	0	6,3%	0,3%
Instituto Colombiano De Desarrollo Rural - Incoder	3	0,8%	3	0,8%	0	4,0%	0,3%
Comisión Nacional del Servicio Civil	2	0,3%	1	0,4%	0	8,0%	0,3%
Ministerio de Agricultura - Gestión general	3	0,7%	3	0,7%	0	3,6%	0,2%
Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima (DIMAR)	2	0,4%	2	0,4%	0	3,3%	0,1%
Ministerio de Minas y Energía - Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	2	0,4%	2	0,4%	0	1,7%	0,1%
Defensoría del Pueblo	2	0,5%	2	0,5%	0	1,2%	0,1%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	2	0,3%	2	0,4%	0	0,6%	0,0%
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	3	0,7%	3	0,8%	0	-1,8%	-0,1%
Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación	2	0,4%	2	0,5%	0	-5,3%	-0,2%
Previsión Social del Congreso - Pensiones	2	0,3%	2	0,4%	0	-6,8%	-0,3%
Policía Nacional - Salud	2	0,3%	2	0,4%	0	-7,6%	-0,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	4	0,9%	4	1,1%	0	-3,9%	-0,4%
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	2	0,4%	2	0,5%	0	-15,6%	-0,7%
Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	1	0,3%	2	0,4%	0	-20,2%	-0,8%
Ministerio de Transporte - Superintendencia de Puertos y Transporte	3	0,6%	3	0,8%	0	-15,4%	-1,1%
Policía Nacional - Gestión general	14	3,1%	15	3,6%	-1	-3,7%	-1,2%
Fondo Pasivo Social FF.NN. - Pensiones	2	0,5%	3	0,8%	-1	-27,5%	-1,9%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	139	30,4%	140	34,0%	-1	-0,7%	-2,2%
Superintendencia Nacional de Salud	7	1,4%	8	1,9%	-1	-15,8%	-2,7%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	9	1,9%	10	2,4%	-1	-14,8%	-3,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	8	1,8%	10	2,4%	-2	-16,9%	-3,7%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	20	4,3%	24	5,7%	-4	-16,9%	-8,7%
Resto de entidades	24	5,2%	25	6,1%	-1	-4,0%	-2,2%
Total	459		413		46	11,1%	100,0%

Fuente: SIIF

Los compromisos ejecutados en 2011, en la categoría de contribuciones inherentes a la nómina, en cuantía de \$2,7 billones, se concentraron en un grupo de cuatro entidades con el 61,0% del total, donde se destacaron, en su orden: la Policía Nacional - Gestión general con el (20,5%), el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional (16,2%), La Fiscalía

General de la Nación - Gestión general (12,3%) y la Rama Judicial - Tribunales y Juzgados (11,9%) (Cuadro 3.22).

Cuadro 3.22
Ejecución de gastos contribuciones inherentes a la nómina
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Vigencia				Variación	
	2011	Estruct.	2010	Estruct.	Valor	%
Policía Nacional - Gestión general	564	20,5%	500	19,0%	-1	-0,2%
Ministerio de Defensa Nacional – Ejército	447	16,2%	478	18,1%	2	0,4%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	340	12,3%	328	12,4%	3	1,1%
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	327	11,9%	305	11,6%	-4	-1,3%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	132	4,8%	114	4,3%	7	5,7%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	76	2,8%	74	2,8%	-1	-0,7%
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	67	2,4%	61	2,3%	8	13,3%
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	42	1,5%	59	2,2%	1	2,0%
DAS - Gestión General	49	1,8%	48	1,8%	-1	-3,1%
Contraloría General de la República - Gestión general	46	1,7%	45	1,7%	-2	-3,8%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	48	1,7%	45	1,7%	1	1,9%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	44	1,6%	42	1,6%	6	14,2%
Congreso de la República - Cámara de Representantes - Gestión general	43	1,6%	40	1,5%	4	10,0%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	41	1,5%	39	1,5%	-1	-3,2%
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	29	1,1%	27	1,0%	3	13,1%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	27	1,0%	25	0,9%	2	6,3%
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	24	0,9%	23	0,9%	4	16,6%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	23	0,8%	23	0,9%	2	8,9%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	24	0,9%	23	0,9%	0	1,6%
Superintendencia de Notariado y Registro	18	0,7%	17	0,6%	1	8,4%
Superintendencia Financiera de Colombia	15	0,6%	16	0,6%	0	2,9%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	15	0,5%	15	0,6%	3	19,7%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	14	0,5%	13	0,5%	0	-1,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	12	0,4%	11	0,4%	0	1,2%
Defensoría del Pueblo	12	0,5%	11	0,4%	1	6,7%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	9	0,3%	9	0,4%	0	-0,7%
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	10	0,4%	9	0,3%	0	3,3%
Policía Nacional - Salud	8	0,3%	9	0,3%	0	1,2%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	9	0,3%	9	0,3%	1	11,2%
Rama Judicial - Consejo De Estado	11	0,4%	9	0,3%	0	-5,6%
Instituto Nacional de Vías (Invias)	8	0,3%	8	0,3%	0	1,8%
Hospital Militar	9	0,3%	8	0,3%	2	30,3%
Superintendencia de Sociedades	8	0,3%	8	0,3%	1	10,3%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	7	0,3%	7	0,3%	-1	-12,4%
Ministerio del Interior - Gestión general	6	0,2%	7	0,3%	1	9,0%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	8	0,3%	7	0,2%	2	27,1%
Ministerio de Transporte - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	2	29,5%
Presidencia de la República - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	0	0,4%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	0	-1,6%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	6	0,2%	6	0,2%	0	6,4%
Ministerio Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología	5	0,2%	5	0,2%	0	-6,5%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión general	4	0,2%	5	0,2%	0	0,6%
Departamento Nacional de Planeación - Gestión general	5	0,2%	5	0,2%	0	1,1%
Superintendencia de Industria y Comercio	5	0,2%	5	0,2%	0	2,5%
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	5	0,2%	5	0,2%	0	-2,6%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	4	0,2%	4	0,2%	0	7,7%
Servicio Geológico Colombiano	4	0,2%	4	0,2%	0	0,2%
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Gestión general	4	0,2%	4	0,2%	0	-2,9%
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	4	0,2%	4	0,2%	0	-8,8%
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	4	0,1%	4	0,2%	0	6,9%
Resto de entidades	105	3,8%	97	3,7%	-1	-1,0%
TOTAL	2.751		2.638		46	1,7%

Fuente: SIIF

Entre tanto, en la variación observada respecto de 2010 de 4,3%, 10 entidades contribuyeron con el 93,5% de la variación total, siendo especialmente notorias, en este sentido, las de la Procuraduría General de la Nación - Gestión general (17,8%), el Instituto

Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (14,3%), el Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana (13,0%), Cámara de Representantes - Gestión general (8,7%), Instituto de Medicina Legal y Ciencias forenses (8,3%), Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general (7,6%), Fiscalía General de la Nación - Gestión general (7,5%), Ministerio del Trabajo - Gestión general (6,3%), Hospital Militar (5,3%) y el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional (4,6%) (Cuadro 3.23).

Cuadro 3.23
Variaciones en la ejecución de gastos contribuciones inherentes a la nómina
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Vigencia				Variación	
	2011	Estruct.	2010	Estruct.	Valor	Estruct.
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	67	2,4%	61	2,3%	8	17,8%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	132	4,8%	114	4,3%	7	14,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	44	1,6%	42	1,6%	6	13,0%
Congreso de la República - Cámara de Representantes - Gestión general	43	1,6%	40	1,5%	4	8,7%
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	24	0,9%	23	0,9%	4	8,3%
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	29	1,1%	27	1,0%	3	7,6%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	340	12,3%	328	12,4%	3	7,5%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	15	0,5%	15	0,6%	3	6,3%
Hospital Militar	9	0,3%	8	0,3%	2	5,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	447	16,2%	478	18,1%	2	4,6%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	23	0,8%	23	0,9%	2	4,5%
Ministerio de Transporte - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	2	4,1%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	8	0,3%	7	0,2%	2	3,9%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	27	1,0%	25	0,9%	2	3,4%
Superintendencia de Notariado y Registro	18	0,7%	17	0,6%	1	3,1%
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	42	1,5%	59	2,2%	1	2,6%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	9	0,3%	9	0,3%	1	2,2%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	48	1,7%	45	1,7%	1	1,9%
Superintendencia de Sociedades	8	0,3%	8	0,3%	1	1,7%
Defensoría del Pueblo	12	0,5%	11	0,4%	1	1,6%
Ministerio del Interior - Gestión general	6	0,2%	7	0,3%	1	1,3%
Superintendencia Financiera de Colombia	15	0,6%	16	0,6%	0	1,0%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	6	0,2%	6	0,2%	0	0,8%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	24	0,9%	23	0,9%	0	0,8%
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	4	0,2%	4	0,2%	0	0,7%
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	10	0,4%	9	0,3%	0	0,7%
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	4	0,1%	4	0,2%	0	0,6%
Instituto Nacional de Vías (Invias)	8	0,3%	8	0,3%	0	0,3%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	12	0,4%	11	0,4%	0	0,3%
Superintendencia de Industria y Comercio	5	0,2%	5	0,2%	0	0,3%
Policía Nacional - Salud	8	0,3%	9	0,3%	0	0,2%
Departamento Nacional de Planeación - Gestión general	5	0,2%	5	0,2%	0	0,1%
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión general	4	0,2%	5	0,2%	0	0,1%
Presidencia de la República - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	0	0,1%
Servicio Geológico Colombiano	4	0,2%	4	0,2%	0	0,0%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	9	0,3%	9	0,4%	0	-0,1%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	7	0,2%	6	0,2%	0	-0,2%
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	5	0,2%	5	0,2%	0	-0,3%
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Gestión general	4	0,2%	4	0,2%	0	-0,3%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	14	0,5%	13	0,5%	0	-0,4%
Ministerio de Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología	5	0,2%	5	0,2%	0	-0,7%
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)	4	0,2%	4	0,2%	0	-0,8%
Rama Judicial - Consejo de Estado	11	0,4%	9	0,3%	0	-1,1%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	76	2,8%	74	2,8%	-1	-1,2%
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	7	0,3%	7	0,3%	-1	-1,9%
Resto de entidades	105	3,8%	97	3,7%	-1	-2,2%
Policía Nacional - Gestión general	564	20,5%	500	19,0%	-1	-2,2%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	41	1,5%	39	1,5%	-1	-2,7%
DAS - Gestión general	49	1,8%	48	1,8%	-1	-3,3%
Contraloría General de la República - Gestión general	46	1,7%	45	1,7%	-2	-3,7%
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	327	11,9%	305	11,6%	-4	-8,7%
TOTAL	2.751		2.638		46	100,0%

Fuente: SIIIF

3.4.1.2 Gastos generales

La programación de gastos generales, por categorías presupuestales y entidades en 2011, partieron de una apropiación definitiva de \$5,7 billones, programada en su financiación en un 92,9% (\$5,3 billones) con recursos de la Nación y el restante 7,1% (\$0,425 billones) con recursos propios.

Del total de la apropiación definitiva para gastos generales en 2011, el 98,1% se programó para adquisición de bienes y servicios, el 1,8% para impuestos y multas y el 0,1% para el pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas de gastos generales (Cuadro 3.23).

La ejecución por compromisos durante la vigencia de 2011 ascendió a \$5,5 billones, con un índice de ejecución del 96,7% en relación con la apropiación definitiva. De estos compromisos, \$5,4 billones (98,2%) se ejecutaron en adquisición de bienes y servicios, \$97 mil millones (1,7%) para impuestos y multas y los restantes \$5 mil millones (0,1%) para pagos de pasivos exigibles vigencias expiradas (Cuadro 3.24).

Cuadro 3.24
Programación y ejecución comparadas de gastos generales
Cifras en miles de millones de pesos

Vigencia 2011						
Categoría de gastos generales	Apropiación definitiva	Estructura	Compromisos	Estructura	Obligaciones	Pagos
Adquisición de bienes y servicios	5.617	98,1%	5.437	98,2%	5.112	4.621
Impuestos y multas	104	1,8%	97	1,7%	97	96
Pagos pasivos exigibles vigencias expiradas	5	0,1%	5	0,1%	5	4
Total	5.726	100,0%	5.539	100,0%	5.214	4.721

Fuente: SIIF

En 2011 y con respecto a las ejecuciones por obligaciones (\$5,2 billones) y pagos (\$4,7 billones), su estructura fue muy similar a la evidenciada por los compromisos en gastos generales.

Comparativamente con la vigencia 2010, los compromisos de gastos generales se incrementaron en \$424 mil millones (8,3%). DE tal manera, fueron especialmente notorias las contribuciones de las categorías de adquisición de bienes y servicios (97,5% de la variación total en compromisos) y del pago de impuestos y multas (2,5% de contribución) (Cuadro 3.25).

Por su parte, la ejecución, a través de obligaciones y pagos, se incrementó durante 2011 en 7,4% y 7,6% respectivamente, donde contribuyeron en el logro de estas tasas anuales las mismas categorías de gastos generales, en similar orden de significancia como se describió en torno a la ejecución por compromisos (Cuadro 3.25).

Cuadro 3.25
Programación y ejecución comparadas de gastos generales
Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos generales	Vigencia 2011				Vigencia 2010				Variación compromisos		
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Absoluta	Relativa	Contribución al crecimiento
Adquisición de bienes y servicios	5.617	5.437	5.112	4.621	5.126	5.003	4.745	4.277	434	8,7%	97,5%
Impuestos y multas	104	97	97	96	128	110	110	110	-13	-11,8%	2,5%
Pagos pasivos exigibles vigencias expiradas	5	5	5	4	2	2	2	1	3	150,0%	0,0%
Total	5.726	5.539	5.214	4.721	5.256	5.115	4.857	4.388	424	8,3%	100,0%

Fuente: SIIF

Por entidades ejecutoras, los gastos generales totales se realizaron prioritariamente en el PGN durante 2011 a través de 25 entidades, las cuales comprometieron el 91,7% de la ejecución total por esta vía, valorada en \$5,5 billones (Cuadro 3.26). De este modo, las entidades que mayores aportes efectuaron para el crecimiento anual del 8,3% en los compromisos, fueron, en orden de importancia: la Policía Nacional - Gestión general (26,7%), el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional (21,5%), el Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana (20,9%) y la Fiscalía General de la Nación - Gestión general (10,1%) (Cuadro 3.26).

De igual forma, las variaciones anuales observadas por 7,4% en obligaciones y 7,6% en pagos de gastos generales por entidades, provinieron, en contribuciones y magnitudes, de las mismas entidades que se reseñaron para el caso de la ejecución por compromisos (Cuadro 3.26).

Cuadro 3.26
Programación y ejecución del presupuesto de gastos generales por entidades
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidades	Apropiación vigente		Estructura		Variación	Contribución al crecimiento	Compromisos		Estructura		Variación	Contribución al crecimiento	Obligación		Estructura		Variación	Contribución al crecimiento	PAGOS		Estructura		Variación	Contribución al crecimiento
	2011	2010	2011	2010			2011	2010	2011	2010			2011	2010	2011	2010			2011	2010	2011	2010		
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	1.181	1.073	20,6%	20,4%	10,1%	23,0%	1.162	1.071	21,0%	20,9%	8,5%	21,5%	1.109	1.031	21,3%	21,2%	7,6%	22,0%	1.079	987	22,9%	22,5%	9,4%	27,8%
Policía Nacional - Gestión general	864	755	15,1%	14,4%	14,5%	23,3%	863	750	15,6%	14,7%	15,1%	26,7%	839	734	16,1%	15,1%	14,3%	29,5%	785	622	16,6%	14,2%	26,2%	49,0%
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	634	557	11,1%	10,6%	13,8%	16,3%	631	542	11,4%	10,6%	16,4%	20,9%	614	527	11,8%	10,8%	16,7%	24,6%	430	397	9,1%	9,0%	8,4%	10,0%
Policía Nacional - Salud	492	479	8,6%	9,1%	2,8%	2,8%	492	478	8,9%	9,3%	2,9%	3,3%	460	461	8,8%	9,5%	-0,3%	-0,4%	409	409	8,7%	9,3%	-0,1%	-0,2%
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	337	334	5,9%	6,4%	0,8%	0,6%	337	334	6,1%	6,5%	0,9%	0,7%	333	327	6,4%	6,7%	1,8%	1,7%	324	308	6,9%	7,0%	5,1%	4,8%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	273	246	4,8%	4,7%	11,2%	5,9%	266	244	4,8%	4,8%	8,7%	5,0%	242	222	4,6%	4,6%	9,4%	5,8%	200	180	4,2%	4,1%	11,2%	6,1%
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	254	196	4,4%	3,7%	29,4%	12,3%	233	190	4,2%	3,7%	22,5%	10,1%	180	165	3,4%	3,4%	9,1%	4,2%	174	162	3,7%	3,7%	7,8%	3,8%
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	197	220	3,4%	4,2%	-10,7%	-5,0%	188	219	3,4%	4,3%	-14,1%	-7,3%	180	215	3,5%	4,4%	-16,2%	-9,8%	171	214	3,6%	4,9%	-20,3%	-13,1%
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	157	120	2,7%	2,3%	31,0%	7,9%	151	119	2,7%	2,3%	26,6%	7,5%	130	109	2,5%	2,3%	18,7%	5,7%	126	106	2,7%	2,4%	19,2%	6,1%
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	137	144	2,4%	2,7%	-5,0%	-1,5%	132	129	2,4%	2,5%	2,1%	0,6%	126	125	2,4%	2,6%	1,3%	0,4%	109	100	2,3%	2,3%	8,5%	2,6%
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	133	109	2,3%	2,1%	22,1%	5,1%	126	106	2,3%	2,1%	19,1%	4,8%	123	93	2,4%	1,9%	32,9%	8,6%	119	91	2,5%	2,1%	30,2%	8,3%
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	98	79	1,7%	1,5%	24,1%	4,1%	95	79	1,7%	1,5%	20,6%	3,8%	82	74	1,6%	1,5%	10,1%	2,1%	76	71	1,6%	1,6%	6,4%	1,4%
Ministerio de Defensa Nacional - Comando general	65	48	1,1%	0,9%	35,0%	3,6%	64	46	1,2%	0,9%	39,8%	4,3%	61	43	1,2%	0,9%	41,4%	5,0%	59	41	1,3%	0,9%	44,6%	5,5%
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	65	91	1,1%	1,7%	-28,9%	-5,6%	54	84	1,0%	1,7%	-35,7%	-7,1%	49	71	0,9%	1,5%	-31,3%	-6,3%	44	68	0,9%	1,5%	-34,6%	-7,0%
Instituto Nacional de Vías (Invias)	46	62	0,8%	1,2%	-26,2%	-3,4%	43	49	0,8%	1,0%	-12,9%	-1,5%	42	48	0,8%	1,0%	-13,2%	-1,8%	39	48	0,8%	1,1%	-18,1%	-2,6%
UGPPP - Gestión general	32	5	0,6%	0,1%	545,3%	5,8%	21	4	0,4%	0,1%	392,7%	3,9%	17	4	0,3%	0,1%	301,2%	3,5%	11	4	0,2%	0,1%	166,9%	2,1%
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	32	31	0,6%	0,6%	5,1%	0,3%	26	27	0,5%	0,5%	-4,3%	-0,3%	23	23	0,4%	0,5%	-0,6%	0,0%	17	23	0,4%	0,5%	-26,5%	-1,8%
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	32	31	0,6%	0,6%	0,9%	0,1%	30	30	0,5%	0,6%	1,5%	0,1%	29	29	0,6%	0,6%	-0,9%	-0,1%	22	27	0,5%	0,6%	-16,9%	-1,4%
Presidencia de la República - Gestión general	30	21	0,5%	0,4%	42,8%	1,9%	29	19	0,5%	0,4%	53,2%	2,4%	28	18	0,5%	0,4%	50,8%	2,6%	25	18	0,5%	0,4%	41,9%	2,2%
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	27	29	0,5%	0,6%	-8,1%	-0,5%	22	24	0,4%	0,5%	-6,2%	-0,3%	22	23	0,4%	0,5%	-0,3%	-0,3%	19	21	0,4%	0,5%	-7,1%	-0,4%
Superintendencia de Notariado y Registro	25	22	0,4%	0,4%	13,1%	0,6%	23	21	0,4%	0,4%	9,9%	0,5%	19	19	0,4%	0,4%	-2,9%	-0,2%	18	19	0,4%	0,4%	-5,2%	-0,3%
Congreso de la República - Senado de la República - Gestión general	24	26	0,4%	0,5%	-8,5%	-0,5%	24	26	0,4%	0,5%	-10,1%	-0,6%	22	24	0,4%	0,5%	-7,0%	-0,5%	21	22	0,5%	0,5%	-3,8%	-0,3%
DAS - Gestión general	24	24	0,4%	0,5%	-2,1%	-0,1%	22	22	0,4%	0,4%	-0,8%	0,0%	21	20	0,4%	0,4%	1,4%	0,1%	20	20	0,4%	0,4%	3,6%	0,2%
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	23	24	0,4%	0,5%	-2,6%	-0,1%	22	24	0,4%	0,5%	-6,0%	-0,3%	19	17	0,4%	0,3%	12,4%	0,6%	19	16	0,4%	0,4%	13,9%	0,7%
Ministerio de Defensa Nacional - Dirección General Marítima (Dimar)	23	23	0,4%	0,4%	0,4%	0,0%	23	21	0,4%	0,4%	6,6%	0,3%	22	19	0,4%	0,4%	14,4%	0,8%	22	19	0,5%	0,4%	14,1%	0,8%
Resto de entidades	520	504	9,1%	9,6%	3,1%	3,3%	461	456	8,3%	8,9%	1,1%	1,1%	423	415	8,1%	8,5%	1,9%	2,2%	382	396	8,1%	9,0%	-3,5%	-4,2%
TOTAL	5.726	5.256	100,0%	100,0%	8,9%	100,0%	5.539	5.115	100,0%	100,0%	8,3%	100,0%	5.214	4.857	100,0%	100,0%	7,4%	100,0%	4.721	4.388	100,0%	100,0%	7,6%	100,0%

Fuente: SIIF

3.4.1.3 Transferencias

La programación y ejecución de gastos en transferencias en el PGN, por categorías presupuestales durante la vigencia fiscal 2011, totalizaron una apropiación definitiva de \$59,7 billones (13,3% del PIB), de los cuales el 96,3% se programó a través de las entidades del GNC y el 3,7% restante por conducto de las EPN. A su vez, de este total apropiado, el 98,9% correspondió a transferencias corrientes y el 1,1% a transferencias de capital (Cuadro 3.27). Estas mismas estructuras se reprodujeron luego en los diferentes momentos de la ejecución de las transferencias.

Por compromisos, la ejecución de las transferencias totales durante la vigencia 2011 ascendió a \$58,8 billones²⁴, con índices de ejecución, en relación con la apropiación definitiva, del 98,5% para las transferencias corrientes y del 93,0% para las de capital. De este total de compromisos, \$24,7 billones (42,0%) se ejecutaron en el SGP, \$18,4 billones (31,3%) en previsión y seguridad social y \$10,3 billones (17,5%) en transferencias al sector público. El saldo, por valor de \$5,3 billones, se comprometió para el resto de transferencias al sector público, sector privado, exterior y capital, que representó el 9,1% del total (Cuadro 3.27). Por su parte, las ejecuciones por obligaciones y pagos en 2011 replicaron una estructura muy similar a la mostrada en los compromisos por transferencias (Cuadro 3.27).

²⁴ \$57,7 billones en transferencias corrientes y \$1,1 billones en transferencias de capital.

Cuadro 3.27
Programación y ejecución de transferencias por categorías vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Vigencia 2011								
Categoría de gastos transferencias	Apropiación definitiva	Estructura	Compromisos	Estructura	Obligaciones	Estructura	Pagos	Estructura
Sistema General de participaciones	24.709	41,3%	24.709	42,0%	24.709	42,2%	24.704	46,5%
Transferencias de previsión y seguridad social	18.725	31,3%	18.433	31,3%	18.346	31,3%	16.817	31,7%
Transferencias al sector público	10.467	17,5%	10.309	17,5%	10.275	17,5%	6.835	12,9%
Otras transferencias corrientes	4.086	6,8%	3.673	6,2%	3.653	6,2%	3.597	6,8%
Transferencias con convenios con el sector privado	550	0,9%	525	0,9%	509	0,9%	477	0,9%
Transferencias al exterior	46	0,1%	44	0,1%	43	0,1%	42	0,1%
Subtotal transferencias corrientes	58.583	98,0%	57.693	98,1%	57.535	98,2%	52.472	98,9%
Otras transferencias de capital	1.198	2,0%	1.114	1,9%	1.077	1,8%	606	1,1%
Subtotal transferencias de capital	1.198	2,0%	1.114	1,9%	1.077	1,8%	606	1,1%
Total	59.781	100,0%	58.807	100,0%	58.612	100,0%	53.078	100,0%

Fuente: SIIF

Al comparar las diferentes categorías de transferencias de 2011 con las de la vigencia anterior, se constató que los compromisos, por concepto de transferencias corrientes, se incrementaron en 6,0% (\$3,2 billones en términos absolutos), al pasar de \$54,4 billones en 2010 a \$57,6 billones en 2011. En el caso de las transferencias de capital, presentaron una variación anual negativa de 21,4%, al pasar de \$1,4 billones en 2010 a solo \$1,1 billones en 2011 (Cuadro 3.28).

En el crecimiento anotado de los compromisos por transferencias corrientes, fueron significativas las contribuciones de las transferencias del SGP (37,7% de la variación total), las correspondientes a previsión y seguridad social (18,4% de aporte), las focalizadas al pago de pensiones del seguro social, que aportaron el 10,6% de la variación total y las requeridas para atender sentencias y conciliaciones, cuya contribución en la variación total se situó en 1,5%.

La ejecución, a través de obligaciones y pagos, se incrementó en igual lapso en 5,7% y 4,7%, respectivamente, con similares niveles de contribuciones de las categorías de transferencias corrientes, como los anotados para el caso de los compromisos.

Cuadro 3.28
Programación y ejecución comparadas de transferencias por categorías vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2011				2010				Variación 2011-2010	Contribución al crecimiento 2011-2010
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Compromisos
Sistema General de participaciones	24.709	24.709	24.709	24.704	23.698	23.597	23.596	23.591	4,7%	37,7%
Transferencias de previsión y seguridad social	18.725	18.433	18.346	16.817	19.335	17.890	17.595	15.796	3,0%	18,4%
Transferencias al sector público	10.467	10.309	10.275	6.835	11.367	9.041	8.989	6.227	14,0%	43,0%
Otras transferencias corrientes	4.086	3.673	3.653	3.597	4.682	3.193	3.173	3.094	15,0%	16,3%
Transferencias por convenios con el sector privado	550	525	509	477	675	649	643	625	-19,1%	-4,2%
Transferencias al exterior	46	44	43	42	74	68	68	51	-35,3%	-0,8%
Subtotal transferencias corrientes	58.583	57.693	57.535	52.472	59.831	54.438	54.064	49.384	6,0%	110,3%
Otras transferencias de capital	1.198	1.114	1.077	606	1.862	1.417	1.413	1.303	-21,4%	-10,3%
Subtotal transferencias de capital	1.198	1.114	1.077	606	1.862	1.417	1.413	1.303	-21,4%	-10,3%
Total	59.781	58.807	58.612	53.078	61.693	55.855	55.477	50.687	5,3%	100,0%

Fuente: SIIF

Al interior de las categorías de transferencias corrientes más relevantes, se apreció, en lo que respecta a la ejecución por compromisos del Sistema General de Participaciones (SGP), que las de mayor peso relativo en 2011 fueron las de educación (57,8% del total del SGP), salud (22,6%) y de propósito general (10,8%), en su orden; mientras que las menos representativas fueron: agua potable y saneamiento (5%) y las definidas por la Ley 715 de 2002 (3,8%) sobre el total²⁵.

De manera individual y frente a 2010, los compromisos mostraron tasas de crecimiento del 5,2% en el SGP de educación, 3,7% en el SGP de salud, 4,6% en los de propósitos generales, 4,5% en agua potable y saneamiento y 4,6% en las de la Ley 715 (Cuadro 3.28). Las mayores contribuciones para el logro del incremento del 4,7% en los compromisos totales del SGP, provinieron de las de educación (63,0% de la variación total observada), al igual que las del SGP para salud (17,9%) y las del SGP de propósito general con el 10,5% de contribución en la variación total. Este comportamiento se replicó en los casos de las ejecuciones del SGP por obligaciones y pagos (Cuadro 3.29).

²⁵ Esta estructura prevalece para la ejecución por obligaciones y pagos.

Cuadro 3.29
Programación y ejecución comparadas del Sistema General de Participaciones vigencia 2011
 Cifras en miles de millones

Categoría de gastos transferencias	2011				2010				Variación 2011-2010	Contribución al crecimiento 2011-2010
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Compromisos
Participación para educación	14.270	14.270	14.270	14.270	13.628	13.570	13.570	13.570	5,2%	63,0%
Participación para salud	5.578	5.578	5.578	5.576	5.402	5.379	5.379	5.374	3,7%	17,9%
Participación para propósito general	2.664	2.664	2.664	2.663	2.558	2.547	2.547	2.547	4,6%	10,5%
Participación para agua potable y saneamiento básico	1.240	1.240	1.240	1.240	1.191	1.187	1.185	1.185	4,5%	4,8%
Participación para asignaciones especiales	957	957	957	956	919	915	915	915	4,6%	3,8%
TOTAL	24.709	24.709	24.709	24.705	23.698	23.598	23.596	23.591	4,7%	100,0%

Fuente: SIIF

Otra de las transferencias corrientes más representativas por su dinámica fue la categoría de previsión y seguridad social. De tal manera, que en esta categoría, durante 2011, los compromisos correspondientes a pensiones y jubilaciones a cargo de las entidades representaron el 65,9% del total, seguido de los compromisos para otras transferencias de este tipo con el 32,57% y de los compromisos para cesantías, que albergaron el 1,6% de los compromisos en previsión y seguridad (Cuadro 3.29).

De igual manera, del comparativo con la ejecución alcanzada en 2010, se estableció que las pensiones y jubilaciones experimentaron una disminución del 2,4%, en tanto que las otras transferencias de este tipo se incrementaron en 18,8% y las cesantías en 8,5% (Cuadro 3.30).

Frente al crecimiento total observado entre 2010 y 2011 en los compromisos para transferencias de previsión y seguridad social del 3,0%, las otras transferencias de previsión y seguridad contribuyeron con el 150,6% y las cesantías con tan solo el 0,8%. Como es lógico, la disminución en los compromisos para pensiones y jubilaciones neutralizó en -54,8% la variación total.

Cuadro 3.30
Programación y ejecución comparadas de transferencias de previsión y seguridad social vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2011				2010				Variación 2011-2010	Contribución al crecimiento 2011-2010
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Compromisos
Pensiones y jubilaciones	12.369	12.147	12.144	10.893	13.143	12.445	12.444	10.729	-2,4%	-54,8%
Cesantías	298	293	293	291	286	270	270	250	8,5%	4,2%
Otras transferencias de previsión y seguridad social	6.058	5.992	5.909	5.634	5.905	5.174	4.881	4.816	15,8%	150,6%
TOTAL	18.725	18.432	18.346	16.818	19.334	17.889	17.595	15.795	3,0%	100,0%

Fuente: SIIF

Aunque los compromisos en el rubro de sentencias y conciliaciones, que hacen parte de la categoría, demás transferencias, tuvieron una contribución al crecimiento relativamente pequeña frente al total (1,4%), amerita identificar las entidades donde más se concentró este tipo de transferencia.

En efecto, el cuadro 3.26 indica que en 2011 el 86,1% de los compromisos en sentencias y conciliaciones se concentró en el siguiente grupo de entidades, de un total de 96 : i) Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general (34,3%); ii) Policía Nacional - Gestión general (18,2%); iii) Fiscalía General de la Nación (8,7%); iv) Caja de Retiro Fuerzas Militares (4,4%); v) Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (4,2%); vi) Instituto Nacional de Vías (3,9%); vii) Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (3,8%) ; viii) Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (2,2%); ix); Consejo de la Judicatura (1,5%); x) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestión general (1,1%); xi) Ministerio de Transporte - Gestión general (1,1%); xii) Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general (1,0%); xiii) Departamento Administrativo de Seguridad - Gestión general (1,0%); y, xiv) Ministerio de Hacienda y Crédito Público (0,6%) (Cuadro 3.31).

Cuadro 3.31
Ejecución de las transferencias para sentencias y conciliaciones por entidades en 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva	Estructura apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	316	34,3%	316	316	316
Policía Nacional - Gestión general	168	18,2%	168	168	168
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	80	8,7%	80	80	79
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	40	4,4%	40	36	34
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	39	4,2%	39	39	39
Instituto Nacional de Vías (Invias)	36	3,9%	12	12	10
UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	35	3,8%	35	35	31
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	20	2,2%	19	19	17
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	14	1,5%	14	14	14
Ministerio de Agricultura - Gestión general	10	1,1%	10	10	8
Ministerio de Transporte - Gestión general	10	1,1%	10	10	6
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	10	1,0%	9	9	9
DAS - Gestión general	9	1,0%	8	8	8
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	6	0,6%	6	6	6
Entidades restantes	129	13,9%	77	75	66
Total	922	100,0%	843	837	811

Fuente: SIIF

3.4.2 El servicio de la deuda pública

Al concluir la vigencia fiscal 2011, la apropiación definitiva para los gastos del servicio de la deuda pública en el Presupuesto General de la Nación (PGN) se situó en \$35,1 billones (7,8% del PIB), del cual el 50,6% (\$17,8 billones) se programó para atender amortizaciones y los \$17,4 billones restantes (49,4%) con destino a la cobertura de intereses, comisiones y demás gastos que demanda el servicio de la deuda (Cuadro 3.32). La casi totalidad de los gastos del servicio de la deuda pública (99,9%) fueron ejecutados a instancias del GNC.

En materia de ejecución del servicio de la deuda en 2011, los compromisos totales sumaron \$33,7 billones, para un índice de ejecución del 95,8%, con relación a la apropiación definitiva. A su vez, los compromisos para amortizaciones de la deuda ascendieron a \$16,7 billones, que representaron el 49,6% del total, en tanto que lo comprometido para intereses, comisiones y gastos llegó a \$17,0 billones, es decir, el 50,4% del total de compromisos del servicio de la deuda. Estas estructuras e índices de ejecución fueron similares en los casos de las ejecuciones por obligaciones y pagos (Cuadro 3.32).

Cuadro 3.32
Programación y ejecución de los gastos del servicio de la deuda pública vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva	Estructura apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Amortización del servicio de la deuda pública	17.818	50,6%	16.714	16.713	16.422
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública	17.368	49,4%	17.001	16.979	16.363
Total	35.186	100,0%	33.715	33.692	32.785

Fuente: SIIF

Al desagregar el servicio de la deuda en lo correspondiente a deuda interna y externa, tal como aparece en el cuadro 3.32, se observó que en 2011 el servicio de la primera, en cuanto a la apropiación definitiva, representó, con un total de \$28,1 billones, el 80,0% del total del servicio de la deuda apropiado. A su vez, la apropiación definitiva para el servicio de la deuda externa alcanzó un total de \$7,0 billones, que frente al total del servicio de la deuda, tuvo un peso del 20,0% (Cuadro 3.32). En materia de apropiación definitiva en amortizaciones, la de la deuda pública interna tuvo la mayor representatividad con el 42,0% del total apropiado en este tipo de gasto, en contraste con lo apropiado para amortizar deuda externa con tan solo el 8,6% del total (Cuadro 3.33).

Los intereses y comisiones del servicio de la deuda interna constituyeron el 38,0% del total apropiado para el servicio de la deuda pública, al tiempo que este mismo rubro en el servicio de la deuda externa alcanzó el 11,4% de la apropiación definitiva total para el servicio de la deuda pública (Cuadro 3.33).

Cuadro 3.33
Gastos del servicio de la deuda vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos del servicio de la deuda	2011				
	Apropiación definitiva	Estructura apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Amortizaciones del servicio de la deuda pública externa	3.024	8,6%	2.374	2.373	2.189
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública externa	4.007	11,4%	3.753	3.735	3.211
Total servicio de la deuda externa	7.031	20,0%	6.127	6.108	5.400
Amortizaciones del servicio de la deuda pública interna	14.794	42,0%	14.340	14.340	14.233
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública interna	13.361	38,0%	13.248	13.244	13.151
Total servicio de la deuda interna	28.155	80,0%	27.588	27.584	27.384
Total servicio de la deuda	35.186	100,0%	33.715	33.692	32.784

Fuente: SIIF

El 18,2% (\$6,1 billones) de la ejecución por compromisos se concentró en el servicio de la deuda externa y el 81,8% restante (\$27,6 billones) en el servicio de la deuda interna. Los índices de ejecución, en relación con las respectivas apropiaciones definitivas, señalan un 87,1% para la deuda externa y un 97,9% en la deuda interna. Los compromisos asumidos para la amortización de la deuda interna representaron el 81,8% del total para el servicio de la deuda (\$27,6 billones), mientras que los relativos a la amortización de la deuda externa representaron el 18,2% del total (Cuadro 3.33).

Lo comprometido en 2011 para intereses comisiones y demás gastos del servicio de la deuda interna se situó en \$25,3 billones (39,2% del total de compromisos), en tanto que estos mismos compromisos en el servicio de la deuda externa representaron el 11,1% de los compromisos totales (\$3,7 billones). Las anteriores estructuras corresponden de cerca para los casos de las ejecuciones vía obligaciones y pagos.

Al comparar la ejecución de los gastos del servicio de la deuda pública entre 2011 y 2010, se advirtió una variación positiva del 4,2% en los compromisos totales del servicio de la deuda pública, es decir, \$1,4 billones más que en 2010. En esta misma línea los compromisos del servicio de la deuda externa cayeron 29,4% (\$0,98 billones) y los del servicio de la deuda interna aumentaron en 3,6% (\$0,49 billones) (Cuadro 3.34). A pesar de que los intereses y comisiones del servicio de la deuda, tanto externa como interna,

observaron tasas de crecimiento positivas, no sucedió lo mismo en cuanto a las amortizaciones, donde las correspondientes a la deuda externa aumentaron en 2011 en 2,1% y las de deuda interna en 15,6%.

Cuadro 3.34
Ejecución comparada del servicio de la deuda vigencia 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos del servicio de la deuda	2011			2010			Variación 2011-2010 compromisos	Contribución al crecimiento 2011-2010 compromisos
	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Compromisos	Obligaciones	Pagos		
Amortizaciones del servicio de la deuda pública externa	2.374	2.373	2.189	3.362	3.361	3.278	-29,4%	-72,2%
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública externa	3.753	3.735	3.211	3.676	3.668	3.259	2,1%	2,1%
Total servicio de la deuda externa	6.127	6.108	5.400	7.038	7.029	6.537	-12,9%	-66,5%
Amortizaciones del servicio de la deuda pública interna	14.340	14.340	14.233	13.846	13.722	13.649	3,6%	36,1%
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública interna	13.248	13.244	13.151	11.462	11.462	11.304	15,6%	130,5%
Total servicio de la deuda interna	27.588	27.584	27.384	25.308	25.184	24.953	9,0%	166,5%
TOTAL	33.715	33.692	32.784	32.346	32.213	31.490	4,2%	100,0%

Fuente: SIIF

En concordancia con estos comportamientos, el cuadro 3.29 señala que respecto al crecimiento del 4,2% de los compromisos por concepto de los gastos del servicio de la deuda, la disminución observada en el servicio de la deuda externa contribuyó con un crecimiento negativo del 66,5% del aumento total en el servicio de la deuda pública, mientras que el incremento en los gastos del servicio de la deuda interna contribuían con el 166,5% de la variación total.

3.4.3 La inversión

Los gastos de inversión en el PGN, en su apropiación definitiva a diciembre de 2011, llegaron a \$32,8 billones (7,3% del PIB), de los cuales el 56,9% se programó a través de las entidades del GNC y el 43,1% restante por conducto de los EPN. Estas mismas

estructuras se conservan en los diferentes momentos de la ejecución de los gastos de inversión (Cuadro 3.35).

La programación presupuestal de gastos de inversión para la vigencia 2011 se concentró, de mayor a menor, en el sector de protección social con el 26,1% del total, seguido por transporte y comunicaciones con el 15,1%, interior y justicia con 13,4%, acción social con 9,4%, minas y energía con 6,7% y defensa y seguridad con 4,8%, respecto de la apropiación definitiva.

Los compromisos en gastos de inversión durante la vigencia de 2011 ascendieron a \$31,1 billones, los cuales, frente a la apropiación definitiva, determinaron un índice de ejecución del 94,8%. También en este tipo de ejecución sobresalieron, de mayor a menor por su participación en el total de compromisos suscritos por gastos de inversión, los sectores de protección social, transporte y comunicaciones, acción social, minas y energía y defensa y seguridad.

Cuadro 3.35
Gastos de inversión por sectores en el PGN 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Sector	Apropiación definitiva	Estructura apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Protección	8.564	26,1%	8.045	7.523	5.929
Transporte	4.970	15,1%	4.716	4.038	3.380
Interior y Justicia	4.394	13,4%	4.241	3.989	1.929
Acción Social	3.091	9,4%	2.888	2.562	2.279
Minas y Energía	2.208	6,7%	2.121	1.962	1.930
Defensa y Seguridad	1.572	4,8%	1.479	1.242	932
Agropecuario	1.456	4,4%	1.399	1.081	1.071
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1.320	4,0%	1.294	1.090	913
Hacienda	1.231	3,7%	1.153	1.059	764
Educación	946	2,9%	928	824	689
Planeación	868	2,6%	800	332	288
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	775	2,4%	728	728	528
Ciencia y Tecnología	369	1,1%	358	352	225
Cultura y Deporte	283	0,9%	276	237	225
Comercio Industria y Turismo	213	0,6%	204	190	184
Estadísticas	191	0,6%	166	160	149
Empleo público	95	0,3%	70	57	43
Organismos de control	93	0,3%	79	39	34
Presidencia	86	0,3%	67	58	56
Registraduría Nacional del Estado Civil	70	0,2%	61	41	31
Congreso de la República	50	0,2%	25	14	1
Relaciones Exteriores	13	0,0%	13	12	11
Depto. Administrativo Nacional de la Economía Solidaria	3	0,0%	3	2	2
Total	32.861	100,0%	31.114	27.590	21.592

Fuente: SIIF

La ejecución comparada de los gastos de inversión por sectores entre 2011 y 2010 señaló que los compromisos se incrementaron de manera importante en 29,5%, al pasar de \$24,0 billones en 2010 a \$31,1 billones en 2011²⁶. Este resultado relativo lo explicaron casi en su totalidad cuatro sectores, como fueron: interior y justicia con el 50,3%, transporte con el 17,7%, protección social con el 17,1% y minas y energía que explicó el 10,9% de la variación total.

Estos mismos sectores, con tasas similares, explicaron igualmente con sus contribuciones lo que fueron las variaciones totales en las ejecuciones por obligaciones y pagos.

3.5 Balance del Presupuesto General de la Nación

A continuación se presenta el resultado fiscal presupuestal que arrojó el Presupuesto General de la Nación, que incluye recursos y gastos de la Nación y de los establecimientos públicos para 2010 y 2011 (Cuadro 3.36).

Como proporción del PIB, los ingresos menos los gastos arrojaron un déficit del 3% del PIB, equivalente a \$18,8 billones. Este resultado evidenció un aumento significativo de los ingresos en \$20,5 billones, que contrarrestó el aumento de los gastos en \$13,1 billones. El efecto positivo en los ingresos se relacionó con el buen desempeño de la economía y las reformas encaminadas a fortalecer las fuentes de recursos que adoptó el Gobierno; mientras que en la parte de los gastos se presentó un incremento significativo de la ejecución y una mayor inversión por efecto de la ola invernal.

²⁶ A su vez, las obligaciones y los pagos en gastos de inversión lo hicieron a tasas de 34,7% y 19,2%, respectivamente.

El déficit de \$18,8 billones de 2011 se financió con crédito interno por \$14,9 billones, crédito externo por \$3,3 billones, venta de activos por \$19 mil millones y otros recursos por \$517 mil millones.

Cuadro 3.36
Balance del Presupuesto General de la Nación, 2010-2011
Vigencia actual*
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2010	2011 MM \$	Dif	2010	2011 % PIB	Dif
Presupuesto General de la Nación	90.484	111.011	20.528	16,6	18,0	1,4
Gobierno Nacional Central	78.141	98.814	20.673	14,4	16,0	1,7
Ingresos Corrientes de la Nación	66.983	83.579	16.596	12,3	13,6	1,3
Ingresos Tributarios	66.951	83.484	16.533	12,3	13,6	1,2
Impuestos Directos	27.635	36.214	8.579	5,1	5,9	0,8
Impuestos sobre la Renta y Complementarios	25.400	31.768	6.368	4,7	5,2	0,5
Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática	3	2	(1)	0,0	0,0	(0,0)
Impuesto al Patrimonio	2.232	4.444	2.212	0,4	0,7	0,3
Impuestos Indirectos	39.315	47.269	7.954	7,2	7,7	0,4
Impuesto Sobre Aduanas y Recargos	4.843	4.377	(466)	0,9	0,7	(0,2)
Aduanas	4.843	4.377	(466)	0,9	0,7	(0,2)
Impuesto al valor agregado	28.765	34.974	6.208	5,3	5,7	0,4
Iva Externo	9.684	12.522	2.838	1,8	2,0	0,3
Iva Interno	14.117	16.609	2.492	2,6	2,7	0,1
Retención Iva	4.965	5.843	878	0,9	0,9	0,0
Impuesto a la Gasolina y Acpm	1.419	1.603	184	0,3	0,3	(0,0)
Impuesto de Timbre Nacional	936	1.102	166	0,2	0,2	0,0
Impuestos de Timbre Sobre Salida al Exterior	92	102	10	0,0	0,0	(0,0)
Impuesto al Oro y al Platino	9	15	6	0,0	0,0	0,0
Impuesto a las Transacciones Financieras	3.225	5.070	1.844	0,6	0,8	0,2
Impuesto al Turismo	25	27	2	0,0	0,0	(0,0)
Ingresos No Tributarios	33	96	63	0,0	0,0	0,0
Otros Ingresos	5.663	6.481	818	1,0	1,1	0,0
Recursos de Capital de la Nación	5.495	8.754	3.259	1,0	1,4	0,4
Recuperación de Cartera	185	223	37	0,0	0,0	0,0
Rendimientos Financieros	304	680	375	0,1	0,1	0,1
Donaciones	-	-	-	-	-	-
Reintegros y Otros Recursos no Apropriados	447	308	(139)	0,1	0,1	(0,0)
Excedentes Financieros y Utilidades	4.554	6.797	2.243	0,8	1,1	0,3
Pérdidas de apropiación	5	747	742	0,0	0,1	0,1
Establecimientos Públicos	12.343	12.197	(146)	2,3	2,0	(0,3)
Total Gastos	116.605	129.767	13.162	21,4	21,1	(0,4)
Gastos de personal	15.118	15.972	854	2,8	2,6	(0,2)
Gastos generales	5.115	5.539	424	0,9	0,9	(0,0)
Gastos de comercialización	1.347	1.335	(12)	0,2	0,2	(0,0)
Transferencias	55.855	58.806	2.951	10,3	9,5	(0,7)
Inversión	24.032	31.114	7.082	4,4	5,1	0,6
Intereses	15.138	17.001	1.863	2,8	2,8	(0,0)
Intereses internos	11.462	13.248	1.786	2,1	2,2	0,0
Intereses Externos	3.676	3.753	77	0,7	0,6	(0,1)
Déficit	(26.121)	(18.755)	(2.532)	(4,8)	(3,0)	1,8
Financiamiento	26.121	18.755	2.532	4,8	3,0	(1,8)
Crédito Interno	16.675	14.936	(1.739)	3,1	2,4	(0,6)
Desembolsos	30.161	29.276	(885)	5,5	4,8	(0,8)
Amortizaciones Internas	13.486	14.340	854	2,5	2,3	(0,2)
Crédito Externo	3.151	3.283	132	0,6	0,5	(0,0)
Desembolsos	6.513	5.657	(856)	1,2	0,9	(0,3)
Amortizaciones Externas	3.362	2.374	(988)	0,6	0,4	(0,2)
Enajenación de activos	533	19	(514)	0,1	0,0	(0,1)
Pre-financiamiento 2010	4.307	-	(4.307)	0,8	-	(0,8)
Utilidades del Banco de la República	-	-	-	-	-	-
Otros recursos	1.456	517	(938)	0,3	0,1	(0,2)

Fuente: Ministerio de Hacienda, DIAN, Dirección del Tesoro Nacional; Cálculos: CGR-DEF

*Corresponde exclusivamente a la ejecución del presupuesto de la vigencia 2011.

CAPÍTULO IV

EL REZAGO PRESUPUESTAL

Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba anualmente para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada vigencia estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

El rezago presupuestal lo componen las reservas presupuestales (compromisos que no se obligan), más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagan) de la vigencia en que se comprometieron o se obligaron en las entidades del Presupuesto General de la Nación. Así mismo, se hace explícito que las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecerán²⁷.

El artículo 8° de la Ley 819 de 2003 no derogó, ni de forma expresa ni tácitamente, el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que consagra la existencia de las reservas presupuestales en los siguientes términos:

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales y los compromisos que al 31 de diciembre no se cumplieron, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

²⁷ Decreto 568 de 1996, artículo 38.

Igualmente, al 31 de diciembre del año, cada órgano constituirá cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El gobierno nacional estableció los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del artículo 89 del Decreto 111 de 1996 relacionado con la constitución de las reservas y las cuentas por pagar (Artículo 72 de la Ley 38 de 1989, artículo 38 de la Ley 179 de 1994 y artículo 8º de la Ley 225 de 1995).

La intención del Legislador de 2003, en un contexto de disciplina fiscal, buscaba propender porque las entidades ejecutoras solo programaran lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad; y que las reservas presupuestales no se utilizaran como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, especialmente en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicios destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente. La norma establece su utilización como un instrumento de uso esporádico y justificado en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró.

4.1 Requisitos para constituir reservas presupuestales

Con fundamento en las disposiciones orgánicas presupuestales y la jurisprudencia sobre la materia, debe concluirse que son requisitos necesarios para la constitución de reservas presupuestales los siguientes:

a) La existencia de un compromiso legalmente celebrado o contraído (inciso segundo del artículo 89 del E.O.P.), es decir, la expedición de un acto administrativo o la celebración de un contrato que afecte en forma definitiva el presupuesto de una vigencia, lo cual supone, de una parte, el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables de

acuerdo con la naturaleza del compromiso, ejemplo: el Estatuto de Contratación Estatal y el cumplimiento de las normas presupuestales, en especial, la realización del respectivo registro presupuestal en los términos del artículo 71 del E.O.P.

Debe recordarse que el acto administrativo o contrato para que tenga la virtualidad de comprometer el presupuesto, debe tener como propósito directo e inmediato el desarrollo del objeto de la apropiación (inciso segundo del artículo 89 del E.O.P.), razón por la cual, relaciones puramente instrumentales como los encargos fiduciarios o los convenios o contratos para la administración de recursos, no comprometen las apropiaciones presupuestales correspondientes a los recursos entregados en administración a terceros.

b) Que el compromiso legalmente contraído para ser ejecutado en la misma vigencia en que se adquirió, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, por razones imprevistas, valga decir, no contempladas inicialmente, no logró ser cumplido o ejecutado a 31 de diciembre de la respectiva vigencia.

Con fundamento en las normas orgánicas presupuestales, aplicables tanto para la Nación como para las entidades territoriales, ha de entenderse que no se cumple o ejecuta el compromiso cuando el objeto de la respectiva apropiación presupuestal no se alcanza a recibir en la misma vigencia fiscal en la que se expidió el acto o se celebró el contrato o convenio que afectó definitivamente los recursos incorporados.

A nivel nacional, el inciso primero del artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, precisó esta noción en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de tratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

c) Para que sea viable su formalización, al constituir la reserva presupuestal, se debe verificar que se cuente en la caja con los recursos necesarios para atender su pago.

Este punto reviste especial importancia para la sanidad de las finanzas de las entidades territoriales, pues mientras que la existencia de caja que respalde el pago de las reservas presupuestales constituidas al cierre de una determinada vigencia fiscal, le garantiza fuente de pago y estabilidad fiscal a la respectiva entidad; la constitución de reservas sin caja, contemplando como fuente de su pago ingresos futuros que se esperan recibir, o aún peor, sin contar siquiera con tal fuente, configuran conductas que realmente entrañan la existencia de un déficit fiscal, que debe ser contemplado como tal y financiado de manera prioritaria sobre gasto público nuevo, por tratarse de compromisos ciertos de la hacienda nacional y/o subnacional.

En suma, aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales (subnacionales), su uso se encuentra restringido, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal.

4.2 El rezago presupuestal vigencia 2011

Para la vigencia 2011 el rezago presupuestal registró la suma de \$16,06 billones, compuesto por inversión con el 54,0% (\$8,67 billones), funcionamiento con el 40,9% (\$6,56 billones) y el servicio de la deuda pública con 5,1% (\$524 mil millones).

Del total del rezago constituido, el 24,68% correspondió a las reservas presupuestales²⁸ (\$3,96 billones) y el 75,32% a cuentas por pagar²⁹ (\$12,09 billones);

²⁸ Compromisos que no se obligan en la vigencia 2011

²⁹ Obligaciones que no se pagan en la vigencia 2011

manteniéndose la tendencia mostrada en la vigencia 2010, cuando las reservas representaron el 34,51% del total del rezago y las cuentas por pagar el 65,49%.

Respecto de 2010, el rezago presupuestal se incrementó en \$3,11 billones (24,03%), producto del incremento en funcionamiento, que pasó de \$6,17 billones a \$6,56 billones en 2011 y del aumento en inversión, que pasó de \$5,92 billones a \$8,67 billones en 2011; mientras que el rezago para el pago del servicio de la deuda disminuyó en \$33 mil millones, al pasar de \$857 mil millones en 2010 a \$824 mil millones en 2011 (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Rezago constituido
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011				2010			
	GNC	Estab	Total	%	GNC	Estab	Total	%
Funcionamiento	6.222	340	6.562	40,9%	5.745	425	6.170	47,7%
Gastos de Personal	124	13	137	0,9%	101	6	107	0,8%
Gastos Generales	743	47	790	4,9%	684	43	727	5,6%
Transferencias Corrientes	4.836	101	4.937	30,8%	4.848	205	5.053	39,0%
Transferencias de Capital	502	7	509	3,2%	109	5	114	0,9%
Gastos de Comercialización	17	172	189	1,2%	1	16	169	1,3%
Deuda	824	0	824	5,1%	856	1	857	6,6%
Servicio de la Deuda Externa	625	0	625	3,9%	500	1	501	3,9%
Servicio de la Deuda Interna	199	0	199	1,2%	356	0	356	2,8%
Inversión	7.646	1.023	8.669	54,0%	4.739	1.178	5.917	45,7%
Total	14.692	1.363	16.055	100,0%	11.340	1.604	12.944	100,0%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

4.2.1 Reservas presupuestales

Las reservas presupuestales de la vigencia 2011 se situaron en \$3,96 billones, frente a \$4.467 mil millones en 2010, que representó una disminución del 11,31% (\$505 mil millones). De tal manera se destacaron las reservas de inversión con una participación del 84,4 % del total, seguido por funcionamiento con un 15,5%. Respecto de 2010, las reservas

por gastos de funcionamiento pasaron de \$778 mil millones en 2010 a \$615 mil millones en 2011, que equivale a una disminución del 20,9%, al igual que las reservas en el rubro de inversión que disminuyeron en 5,91%, al pasar de \$3,55 billones en 2010 a \$3,35 billones en 2011 (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2
Reservas 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	RESERVAS 2011				RESERVAS 2010			
	GNC	Estab	TOTAL	%	GNC	Estab	TOTAL	%
Funcionamiento	496	119	615	15,5%	605	173	778	17,4%
Gastos de Personal	25	9	34	0,9%	24	4	28	0,6%
Gastos Generales	302	21	323	8,2%	225	34	259	5,8%
Transferencias Corrientes	137	17	154	3,9%	354	19	373	8,4%
Transferencias de Capital	31	7	38	1,0%	0	5	5	0,1%
Gastos de Comercialización	1	65	66	1,7%	1	112	113	2,5%
Deuda	2	0	2	0,1%	133	1	134	3,0%
Servicio de la Deuda Externa	2	0	2	0,1%	8	1	9	0,2%
Servicio de la Deuda Interna	0	0	0	0,0%	125	0	125	2,8%
Inversión	2.830	515	3.345	84,4%	2.929	626	3.555	79,6%
Total	3.328	634	3.962		3.667	800	4.467	100,0%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

En relación con las reservas para gastos de funcionamiento, se destacaron las constituidas en la Fiscalía General de la Nación con el fin de atender los gastos por adquisición de bienes y servicios, por un monto de \$54 mil millones, que equivalen al 8,7% del total de reservas constituidas para funcionamiento; seguidos por las constituidas en el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional por \$53 mil millones; en el Ministerio de Salud y Protección Social por \$48 mil millones para el Fondo de Salvamento y Garantías en Salud, que representa el 7,28%; Fonpolicía - Gestión general por \$32 mil millones, en su gran mayoría para la compra de bienes y servicios por el 5,2%; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por \$31 mil millones para atender especialmente gastos de mecanismos de difusión y promoción de comercio exterior (Cuadro 4.3).

De acuerdo con estos datos se evidencia el incumplimiento del artículo 9 de la Ley 225 de 1995, en cuanto se refiere al cumplimiento de los límites para la constitución de las reservas esto es una reducción en los gastos de funcionamiento cuando superen el 2% de los gastos de funcionamiento o cuando superen el 15% del presupuesto de inversión (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3
Entidades con mayor valor en reservas por gastos de funcionamiento
Cifras en miles de millones de pesos

ENTIDAD	VALOR	%
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	54	8,7%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO	53	8,7%
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	48	7,8%
POLICIA NACIONAL - SALUD	32	5,2%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	31	5,0%
FONPOLICIA - GESTION GENERAL	31	5,0%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	26	4,2%
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	23	3,8%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA	23	3,8%
RAMA JUDICIAL - TRIBUNALES Y JUZGADOS	21	3,4%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

Con relación a las reservas para gastos de inversión, se destacaron las constituidas en la Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura, en el Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana y Ministerio del Trabajo - Gestión general, entre otras (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4
Entidades con mayor valor en reservas por gastos de inversión
Cifras en miles de millones de pesos

ENTIDAD	Valor	%
RAMA JUDICIAL - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	60	1,8%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO	41	1,2%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	40	1,2%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	39	1,2%
FISCALIA GENERAL DE LA NACION - GESTION GENERAL	32	1,0%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA AEREA	32	1,0%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA	29	0,9%
INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE - COLDEPORTES	25	0,7%
INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	21	0,6%
MINISTERIO DE TRANSPORTE - GESTION GENERAL	20	0,6%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

Contrastan dichas cifras de los cuadros 4.3 y 4.4, con lo advertido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la circular externa 043 de 2008, en el sentido de que “Aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, su uso se encuentra restringido, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal”.

En los eventos en que el compromiso a celebrarse va a afectar presupuestos de vigencias futuras, es necesario solicitar autorización previa del CONFIS para el caso de la Nación, de conformidad con lo estipulado en los artículos 10 (vigencias futuras ordinarias) y 11 (vigencias futuras excepcionales) de la Ley 819 de 2003.

Así, las entidades del orden nacional y territorial deben efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual, para que acudiendo a los mecanismos presupuestales existentes, y sin abusar de ellos, se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos fundamentales y la continuidad en el cumplimiento de las funciones administrativas a su cargo.

4.2.2 Cuentas por pagar

Las cuentas por pagar presupuestales de la vigencia 2011 ascendieron a \$12,09 billones, frente a \$8,48 billones en 2010, que representó un incremento del 42,7% (\$3,62 billones). En tal sentido, se destacaron las cuentas por pagar de funcionamiento con una participación del 49,2% del total, seguido por inversión con un 44,0%. Respecto a la vigencia 2010, las cuentas por pagar en el rubro de funcionamiento presentaron un aumento del 10,3%, al pasar de \$5,39 billones en 2010 a \$5,95 en 2011; mientras que las cuentas por pagar por gastos de inversión, pasaron de \$2,36 billones en 2010 a \$5,32 billones en 2011, con un incremento del 125,4% (Cuadro 4.5).

Cuadro 4.5
Cuentas por pagar
 Cifras en miles de millones de pagos

Concepto	CUENTA POR PAGAR 2011				CUENTA POR PAGAR 2010			
	GNC	Estab	TOTAL	%	GNC	Estab	TOTAL	%
Funcionamiento	5.726	221	5.947	49,2%	5.140	252	5.392	63,6%
Gastos de Personal	99	4	103	0,9%	77	2	79	0,9%
Gastos Generales	441	26	467	3,9%	459	9	468	5,5%
Transferencias Corrientes	4.699	84	4.783	39,6%	4.494	186	4.680	55,2%
Transferencias de Capital	471	0	471	3,9%	109	0	109	1,3%
Gastos de Comercialización	16	107	123	1,0%	0	56	56	0,7%
Deuda	822	0	822	6,8%	723	0	723	8,5%
Servicio de la Deuda Externa	623	0	623	5,2%	492	0	492	5,8%
Servicio de la Deuda Interna	199	0	199	1,6%	231	0	231	2,7%
Inversión	4.816	508	5.324	44,0%	1.810	552	2.362	27,9%
Total	11.364	729	12.093		7.673	804	8.477	100,0%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

En las cuentas por pagar por funcionamiento, se destacaron, en su orden, las constituidas en el Ministerio de Trabajo – ISS, especialmente para la financiación de pensiones por \$2,39 billones, que representó el 40,3% de las cuentas por pagar constituidas por funcionamiento. Le siguieron, el Ministerio de Trabajo - Gestión general, mayoritariamente para la financiación del Fondo de Pensiones de Cajanal con \$1,25 billones, que representó el 20,9% de funcionamiento y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general, fundamentalmente para transferir al Fondo Nacional de Calamidades - SNPAD por \$463 mil millones, que representó el 7,8% del total, entre otras (Cuadro 4.6).

Cuadro 4.6
Entidades con mayor valor en cuentas por pagar por gastos de funcionamiento
 Valor en miles de millones de pesos

ENTIDAD	VALOR	%
MINISTERIO DEL TRABAJO - INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES	2.394	40,3%
MINISTERIO DEL TRABAJO - GESTION GENERAL	1.246	20,9%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	463	7,8%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	272	4,6%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA AEREA	174	2,9%
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC	95	1,6%
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	82	1,4%
AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES	64	1,1%
POLICIA NACIONAL - GESTION GENERAL	54	0,9%
POLICIA NACIONAL - SALUD	51	0,9%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

En las cuentas por pagar por inversión se destacaron, en su orden, la constituidas en el Ministerio del Interior - Gestión general, en su gran mayoría para la atención humanitaria y rehabilitación de zonas afectadas por la ola invernal por \$2,02 billones, que representó el 37,9% del total de inversión; seguido por el Ministerio de Salud, especialmente para la implementación de unificación del POS con \$731 mil millones, que representó el 13,7% del total y el Instituto Nacional de Vías por \$439 mil millones, que representó el 8, 2% del total de inversión (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7
Entidades con mayor valor en cuentas por pagar por gastos de inversión
 Cifras en miles de millones de pesos

ENTIDAD	VALOR	%
MINISTERIO DEL INTERIOR - GESTIÓN GENERAL	2.020	37,9%
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTIÓN GENERAL	731	13,7%
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	439	8,2%
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO - GESTION GENERAL	290	5,4%
AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL - ACCION SOCIAL -	283	5,3%
FONDO DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES	198	3,7%
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	161	3,0%
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - ARMADA	152	2,9%
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	134	2,5%
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION - GESTION GENERAL	126	2,4%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

4.3 Deuda flotante durante la vigencia 2011

La deuda flotante se calcula como la diferencia del rezago presupuestal de una vigencia menos el rezago presupuestal pagado de la vigencia inmediatamente anterior, lo que comúnmente se conoce como la diferencia de rezagos.

En tal sentido, la deuda flotante para 2011 registró un incremento del 44,9%, respecto de 2010, al pasar de \$3,22 billones en 2010 a \$4,66 billones en 2011, jalonado principalmente por inversión, que pasó de \$1,36 billones en 2010 a \$3,95 billones en 2011; mientras que funcionamiento presentó una disminución del 76,8%, al pasar de \$2,85 billones en 2010 a \$662 mil millones en 2011 (Cuadro 4.8).

La deuda flotante de la vigencia 2011 se concentró en un 84,9% (\$3,95 billones) en gastos de inversión, 14,2% (\$662 mil millones) en los gastos de funcionamiento y 0,9% (\$42 mil millones) en deuda. A su vez, el 91,5% (\$4,26 billones) le correspondió al gobierno nacional central y el 8,5% (\$397 mil millones) a los establecimientos públicos.

Cuadro 4.8
Total deuda flotante
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	DEUDA FLOTANTE 2011				DEUDA FLOTANTE 2010			
	GNC	Estab	TOTAL	%	GNC	Estab	TOTAL	%
Funcionamiento	574	88	662	14,2%	2.673	177	2.850	88,6%
Gastos de Personal	34	9	43	0,9%	69	2	71	2,2%
Gastos Generales	95	11	106	2,3%	-242	-101	-343	-10,7%
Transferencias Corrientes	35	38	73	1,6%	1.742	26	1.768	55,0%
Transferencias de Capital	393	4	397	8,5%	109	5	114	3,5%
Gastos de Comercialización	17	26	43	0,9%	1	16	169	5,3%
Deuda	42	0	42	0,9%	78	1	79	2,5%
Servicio de la Deuda Externa	176	0	176	3,8%	12	1	13	0,4%
Servicio de la Deuda Interna	-134	0	-134	-2,9%	66	0	66	2,1%
Inversión	3.644	309	3.953	84,9%	1.087	270	1.357	42,2%
Total	4.260	397	4.657	100,0%	3.232	-17	3.215	100,0%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

4.3.1 Rezago pagado

En materia del rezago de la vigencia 2010, que fue pagado durante la vigencia 2011, se registró un monto de \$11,40 billones, de los cuales el gobierno nacional central participó con el 91,5% (\$10,43 billones) y los establecimientos públicos con el 8,5% (\$966 mil millones); concentrados, a su vez, en un 51,8% en pagos de funcionamiento (\$5,9 billones), 41,4% en gastos de inversión (\$4,72 billones) y 6,9% en servicio de la deuda (\$782 mil millones) (Cuadro 4.9).

Cuadro 4.9
Total del rezago pagado
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011				2010			
	GNC	Estab	TOTAL	%	GNC	Estab	TOTAL	%
Funcionamiento	5.648	252	5.900	51,8%	3.072	248	3.320	34,1%
Gastos de Personal	90	4	94	0,8%	32	4	36	0,4%
Gastos Generales	648	36	684	6,0%	926	144	1.070	11,0%
Transferencias Corrientes	4.801	63	4.864	42,7%	3.106	179	3.285	33,8%
Transferencias de Capital	109	3	112	1,0%	0	0	0	0,0%
Gastos de Comercialización	0	146	146	1,3%	0	0	0	0,0%
Deuda	782	0	782	6,9%	778	0	778	8,0%
Servicio de la Deuda Externa	449	0	449	3,9%	488	0	488	5,0%
Servicio de la Deuda Interna	333	0	333	2,9%	290	0	290	3,0%
Inversión	4.002	714	4.716	41,4%	3.652	908	4.560	46,9%
Total	10.432	966	11.398	100,0%	8.108	1.621	9.729	100,0%

Fuente: Minhacienda-SIIF cálculos CGR

De dichos pagos, \$3,40 billones (29,9%) correspondieron a reservas constituidos durante la vigencia 2010 y \$7,99 billones (70,1%) a cuentas por pagar presupuestales, igualmente constituidas durante la vigencia 2010.

Cabe anotar que de estas reservas pagadas, el 85,5% (\$2,91 billones) correspondió al gobierno nacional central y el restante 14,5% (\$494 mil millones) a los establecimientos públicos. Con relación a las cuentas por pagar 2010 y pagadas en 2011, el 94,1% (\$7,52 billones) correspondieron al gobierno nacional central y 5,9% (\$358 mil millones) a los establecimientos públicos.

Se destacó de la misma manera el rezago pagado – reservas, que mientras los compromisos se concentraron en un 76,8% en inversión (\$2,62 billones) y 20,2% en gastos de funcionamiento (\$687 mil millones), los pagos de cuentas por pagar presupuestales incluyeron el componente de inversión por 26,3% (\$2,1billones), el de funcionamiento por 65,2% (\$5,21 billones) y 8,5% (\$680 mil millones) que concentraron el restante como gastos de deuda.

CAPÍTULO V

LA CUENTA DEL TESORO

5.1 El comportamiento de la Tesorería en 2011

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) recauda la mayor parte de los ingresos del gobierno nacional central (GNC), gira los recursos a las entidades ejecutoras del Presupuesto Nacional y administra los excedentes de liquidez originados del flujo de caja del Gobierno.

La DGCPTN, o Tesorería, es el ente del orden nacional responsable de programar y administrar los flujos financieros del Gobierno, dentro del marco del Presupuesto General de la Nación³⁰, procurando coordinar su acción con el resto de agentes que operan en el sistema público y se relacionan con la administración financiera de los recursos de la Nación, así como con los organismos que participan en la programación y la gestión de la política macroeconómica.

Por esta razón, la DGCPTN tiene un rol clave en la política financiera del sector público, pues realiza la programación de los ingresos y egresos que permiten conocer las

³⁰ “Los actores del proceso de la ejecución presupuestal en el Gobierno son seis:

1. **Tesorería General de la Nación:** transfiere los recursos desde las cuentas de la tesorería hacia las cuentas de las entidades ejecutoras en los bancos comerciales, este flujo se establece a través del ACH del Banco de la República.
2. **Área financiera de la entidad ejecutora:** recibe en forma agregada fondos para que redistribuya en forma independiente estos recursos a sus respectivos proveedores e ingresa la información correspondiente en el SIIF-Nación.
3. **Administración SIIF-Nación sistema de ejecución presupuestal:** recibe la información del beneficiario final de la entidad ejecutora
4. **Dirección del Tesoro Nacional:** valida la creación y aprobación de cuentas de los beneficiarios indicados por las entidades ejecutoras.
5. **ACH del Banco de la República:** intermediario entre la Dirección del Tesoro Nacional y el sistema bancario
6. **Sistema Bancario:** permite el flujo de dineros entre el Estado y los beneficiarios finales”

restricciones financieras, mientras la información de estas operaciones efectivas permiten evaluar el impacto sobre el sistema económico en general, buscando minimizar sus efectos distorsionantes en el mercado monetario, cambiario y de capitales.

A partir de las reformas emprendidas desde 1989 y la promulgación de los decretos 2112 de 1992 y 1333 de 1999, la Tesorería adquirió funciones especiales para el manejo del Programa Anual de Caja (PAC) y la administración de excedentes de liquidez de la Nación.³¹ Del amplio universo de normas que rigen la Tesorería, se destaca el Estatuto Orgánico de Presupuesto, que le otorgó plena autonomía en la administración de los giros del PAC, y el Decreto 1691 de 2002, que consolidó su autonomía en la administración de los excedentes de la Nación y la definición de metas de endeudamiento interno a través de la colocación de títulos de deuda pública de la Nación, mediante captaciones convenidas y obligatorias, coordinadas con la Dirección General de Crédito Público. Con la promulgación del Decreto 246 de enero de 2004, la Dirección del Tesoro Nacional se fusionó con la Dirección de Crédito Público, se conservó las funciones asociadas a la gestión de la Tesorería y se constituyó así en lo que actualmente es la DGCPNT.

Estas normas consolidaron su carácter de inversionista institucional, autorizándola para realizar diversas operaciones financieras en el país y en el exterior, administrar los títulos valores de deuda pública de la Nación, comprar y vender divisas en el mercado, realizar operaciones de cubrimiento cambiario y realizar operaciones de recompra (Repos)

31 “Artículo 73.- *La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensual izado de Caja (PAC). Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional, en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él. El PAC es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación y el monto mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos*”. Decreto 111 de 1996.

con el sistema financiero³². Desde 2005³³ la DGCPTN deposita la totalidad de sus recursos en el Emisor, quien los distribuye al mercado en concordancia con sus proyecciones monetarias. El propósito de dicha medida fue la de tener una distribución más homogénea de la liquidez y proveer una mayor claridad sobre la tasa de interés de corto plazo, ya que antes la Tesorería manejaba una tasa repo independiente de la establecida por el Emisor.

Para evaluar su gestión, la Contraloría General de la República (CGR) utiliza el flujo de caja de la DGCPTN, dado que es allí donde se registran las fuentes (ingresos corrientes, de crédito, operaciones de portafolio y compra y venta de divisas) y usos (pagos presupuestales y no presupuestales). Del flujo de caja de la Tesorería se deriva el estado de fuentes y usos, así como una presentación de tipo financiero bajo la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea) con el objeto de establecer el déficit de caja de la Tesorería de la Nación, así como las fuentes que financian ese resultado fiscal deficitario.

La evaluación del comportamiento del flujo de caja se complementa con una revisión del balance de la Tesorería en el corto plazo, con el objeto de verificar las condiciones de liquidez a partir de los activos y pasivos corrientes. Finalmente se aborda el impacto de los depósitos remunerados de la Tesorería en el Banco de la República sobre la base monetaria y la política específica adoptada por el emisor para acomodar o compensar el efecto de dichos depósitos de la Tesorería sobre el agregado monetario.

³² Las operaciones de cubrimiento cambiario (*swaps* y *forwards*) se realiza con entidades que satisfacen las políticas riesgo de liquidez y solvencia fijadas por la DGCPT, mientras los depósitos en dólares se realizan de acuerdo con los cupos asignados a bancos internacionales establecidos por la metodología del Banco República y los ratings de las sociedades calificadoras de riesgo Standard & Poors y Moody's.

³³ Circular reglamentaria externa del 10 de junio de 2005.

5.1.1 Fuentes y usos de Tesorería

Las fuentes de la Tesorería aumentaron para el 2011 en 12,1%, debido fundamentalmente al incremento de los ingresos tributarios (23,1%), los cuales pasaron de \$68,2 billones en 2010 a \$84,7 billones en 2011. Otra fuentes destacadas lo constituyeron la desacumulación del portafolio de la Tesorería que ascendió a \$2,1 billones, y los incrementos de los recursos de capital (58,5%), lo cual se explicó entre otros por los excedentes derivados de empresas como Ecopetrol, que se elevaron en un 49,3% con respecto a 2010 (Cuadro 5.1).

Los ingresos tributarios y los desembolsos de crédito interno fueron las principales fuentes de recursos de la Tesorería en 2011, ocupando el 61% y el 28,9% del total de fuentes, seguidas por los recursos de capital (33%), los fondos especiales (1,9%) y la utilización del portafolio (1,5%) (Cuadro 5.1). Cabe señalar que esto último tuvo como contrapartida la reducción del portafolio total (en pesos y dólares) por \$2,1 billones con respecto al saldo de 2010.

Las operaciones de Tesorería, por su parte, que son básicamente el registro de los préstamos de los fondos administrados a la Tesorería,³⁴ ascendieron en 2011 a los \$5,7 billones, aunque con signo negativo, lo que representó la cancelación de dichos préstamos. En resumen, la Tesorería canceló préstamos a los fondos administrados y dichos recursos no fueron a incrementar su portafolio, sino que se destinaron a gastos específicos de los mismos, aunque como se anota más adelante, permaneció un monto significativo sin gastar en las cuenta de la Tesorería en el Emisor.

Se destacaron en estos gastos, los correspondientes al Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC) que se asignaron a cubrir parcialmente los costos de la emergencia

³⁴ Estas operaciones son un mecanismo de financiación de la Tesorería, que implica préstamos o cancelación de los mismos, lo cual se registra positiva o negativamente, según sea el caso por debajo de la línea, es decir en el financiamiento.

invernal en 2011, y el traslado de la Tesorería al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)³⁵.

Cuadro 5.1
Fuentes y usos de la Tesorería
Cifras en miles de millones de pesos

	2010	2011	Par %	var %
Fuentes	124.133	139.183	100,0	12,1
Ingresos corrientes	69.848	85.324	61,3	22,2
Tributarios	68.864	84.752	60,9	23,1
No tributarios	984	572	0,4	-41,8
Fondos espec y otros	2.050	2.662	1,9	29,8
Recursos de capital	5.652	8.957	6,4	58,5
Desembolsos de crédito	44.845	45.879	33,0	2,3
Externo	6.513	5.657	4,1	-13,1
Interno	38.333	40.222	28,9	4,9
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	-1.722	1.932	1,4	-212,2
Operaciones de tesorería	2.926	-5.590	-4,0	-291,0
Utilidades Banco Rep	0	0	-	
Enajenación de activos	533	19	0,0	-96,4
Usos	124.133	139.183	100,0	12,1
Gastos presupuestales	96.254	108.699	78,1	12,9
Funcionamiento	66.084	73.201	52,6	10,8
Inversión	15.048	18.531	13,3	23,2
Intereses deuda	15.122	16.967	12,2	12,2
Externa	3.669	3.688	2,6	0,5
Interna	11.453	13.279	9,5	15,9
Otros gastos	2.757	2.862	2,1	3,8
Amortización de crédito	25.122	27.622	19,8	10,0
Externo	3.360	2.371	1,7	-29,4
Interno	21.762	25.251	18,1	16,0

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

Los usos de Tesorería se concentraron en 2011 en los gastos presupuestales (78,1% del total), y en las amortizaciones de crédito interno (16% del total) (Cuadro 5.1). El aumento de los usos (12,1%) se debió fundamentalmente a un incremento de los gastos presupuestales (12,9%), esto en todos sus componentes (funcionamiento, inversión y el pago de intereses) y a los mayores armonizaciones de crédito, especialmente las asociadas a las de crédito interno, las cuales crecieron un 16% (Cuadro 5.1). Cabe anotar que las amortizaciones de crédito externo se redujeron en 2011 en un 29,4% y representaron tan solo un 1,7% del total de los

³⁵ Cierre fiscal 2011. Gobierno Nacional Central (balance preliminar). Confis. Documento asesores 004/2012, mayo 24 de 2012.

usos, lo cual en parte es reflejo de la política de sustitución de la deuda llevada a cabo desde la década anterior.

5.1.2 El balance de caja de la Tesorería

Las operaciones de caja de la Tesorería permiten calcular el resultado fiscal de caja de la Nación, en la medida en que registran los recaudos así como los giros que realiza para cumplir con los pagos presupuestales del gobierno nacional.

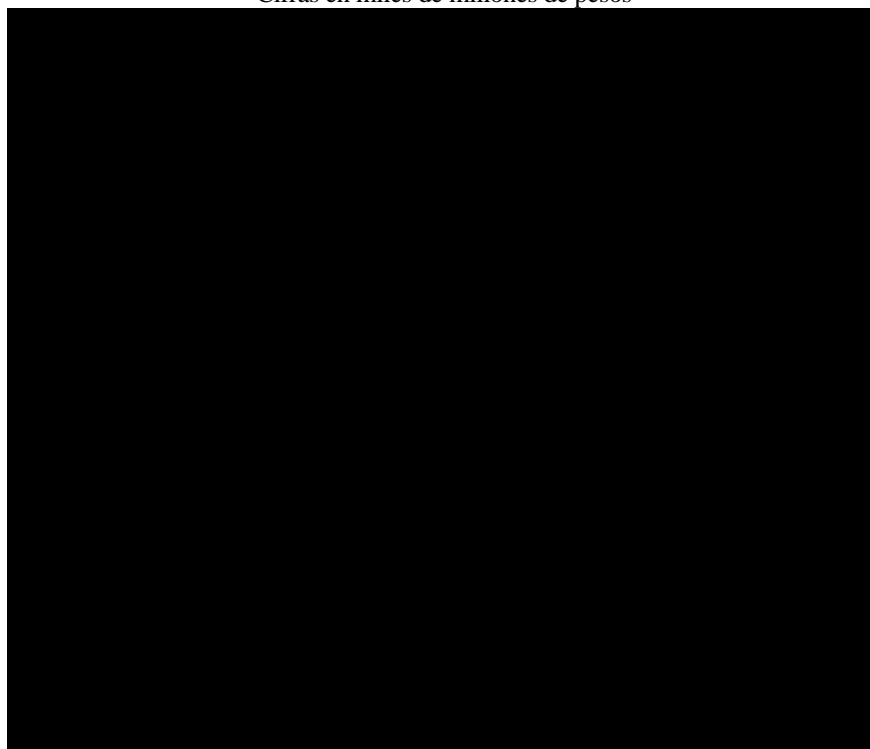
De acuerdo a esto, la Tesorería presentó en 2011 un déficit de \$14,6 billones (2,4% del PIB), lo cual significó una reducción de \$6,8 billones con relación a 2010, esto es una caída del déficit del orden del 1,5% del PIB (Cuadro 5.2). Este menor déficit de Tesorería se explicó de un lado, por el aumento de los ingresos tributarios derivados del crecimiento del producto (5,9%), lo cual se acompañó de mayores recursos derivados de excedentes trasladados al Gobierno, y de otro lado, por el hecho de que los gastos presupuestales se mantuvieron, en términos del PIB, prácticamente iguales a los gastos correspondientes de 2010 (17,7%) (Cuadro 5.2).

De los ingresos tributarios debe señalarse que el aumento que arrojaron en 2011 (23,1%) se derivó de un incremento generalizado en todos los impuestos, lo cual estuvo estrechamente asociado el incremento del producto (5,9%). Se destacaron los incrementos del impuesto al patrimonio (114%) y el gravamen a los movimientos financieros (GMF) (57,2%). Con relación al primer tributo, debe señalarse que su aumento se fundamenta en las reformas de 2009 y 2010, las cuales crearon tarifas diferenciales para los patrimonios líquidos y el pago sus correspondientes cuotas a partir de 2011³⁶. Con la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se expidió el Decreto 4825 de 2010, el cual fijó

³⁶ 2,4% para patrimonios líquidos entre \$3.000 millones y \$5.000 millones y otra de 4,8% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones. Se empezó a cobrar desde 2011 y en ocho cuotas iguales desde 2011 hasta 2014.

adiciones diferenciales al impuesto de los patrimonios, cuyas cuotas se pagarán en el periodo 2011 - 2014³⁷.

Cuadro 5.2
Balance de Tesorería
Cifras en miles de millones de pesos



En cuanto al GMF, cabe anotar que el buen comportamiento exhibido en 2011 se debió en parte al crecimiento de la actividad productiva, y de otro lado, al efecto de la reforma en la aplicación del gravamen, contenida en la Ley 1430 de 2010, que básicamente apuntó a aclarar el tratamiento tributario a diversas operaciones asociadas al manejo y transferencia de valores, liquidación de divisas, derivados y desembolsos de crédito, lo cual posiblemente, en conjunto, incentivó un mayor recaudo.

³⁷ Los patrimonios comprendidos entre los \$1.000 millones y los \$2.000 millones pagarán una tarifa del 1,0%; los patrimonios entre \$2.000 y \$3.000 millones una tarifa del 1,4%, así como estableció una sobretasa del 25% sobre los patrimonios ya establecidos en las Leyes 1370 de 2009 y 1430 de 2010. La tarifa efectiva, por tanto, quedó en el 3% para los patrimonios entre \$3.000 millones y \$5.000 millones y del 6% para los patrimonios superiores a \$5.000 millones.

Si bien los otros impuestos no crecieron a las mismas tasas de los anteriores tributos, sobresalieron igualmente el recaudo proveniente del impuesto a la renta y el recaudo externo neto (aduanas y aranceles), los cuales crecieron a tasas superiores al crecimiento del PIB nominal, teniendo un impacto significativo en el recaudo global debido al volumen de recursos que se obtienen por dichos tributos (Cuadro 5.3).

El aumento del recaudo externo (14,6%) obedeció al crecimiento de las importaciones (34,4%), lo cual, a su vez, se explicó por el crecimiento de la demanda interna, al impacto de las reformas arancelarias de 2010 y 2011³⁸, que redujeron las tarifas arancelarias; y por otro lado, a la revaluación, específicamente la generada en el primer semestre del año.

De otro parte, los ingresos provenientes del IVA interno crecieron 13,2% con relación a 2010, y aunque en términos del PIB conservó los mismos niveles de dicho año (2,9% del PIB), su incremento en términos reales (5,9%) también contribuyó al aumento de los ingresos tributarios en 2011 (Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3
Tesorería Nacional: ingresos tributarios

	En miles de millones		Var (%) 11/10	%PIB	
	2010	2011		2010	2011
Renta	32.247	39.687	23,1	5,9	6,4
Iva interno	15.938	18.043	13,2	2,9	2,9
Gravamen Movimientos Financieros	3.226	5.070	57,2	0,6	0,8
Imppto Patrimonio	1.968	4.228	114,8	0,4	0,7
Impuesto a la gasolina y al ACPM	1.419	1.603	13,0	0,3	0,3
Recaudo Externo Neto	13.937	15.974	14,6	2,6	2,6
Otros ingresos tributarios	129	146	13,3	0,0	0,0
Total Ingresos tributarios	68.864	84.752	23,1	12,7	13,8

Fuente: MHCP, cálculos CGR

El financiamiento del déficit de 2011, por \$14,6 billones, provino en gran parte del crédito interno neto (\$14,9 billones), el crédito externo neto (\$3,3 billones) y el uso de recursos del portafolio (\$1,9 billones) (Cuadro 5.2).

³⁸ Decretos 4114 y 4115 de 2010 y Decretos 492 y 511 de 2011.

Estos recursos del financiamiento (\$20,3 billones) cubrieron el déficit (\$14,6 billones) y permitieron liquidar préstamos de la Tesorería a los fondos administrados por \$5,6 billones, los cuales, como ya se mencionó, se destinaron a gastos específicos de los fondos. Es decir, el Gobierno obtuvo préstamos de orden interno principalmente, no solo para cubrir el déficit sino para cancelar préstamos que había obtenido de los fondos administrados en años anteriores, y que le habían permitido financiar su déficit.

De otra parte, el balance primario de la Tesorería (ingresos totales menos el gasto total sin intereses) alcanzó en 2011 un superávit de \$2,3 billones (0,4% del PIB). Ahora bien, si para el cálculo del déficit primario se tienen en cuenta solo los ingresos corrientes (sin fondos especiales y recursos de capital), resulta un déficit primario de \$9,2 billones (1,5% del PIB) que no permitiría cubrir el pago de intereses por \$17 billones (2,8% del PIB). Esto refleja la importancia de los ingresos diferentes a los tributarios en el flujo de caja del Gobierno, y en los que se destacan los dividendos de empresas como Ecopetrol, lo que configura un riesgo en el flujo de caja del Gobierno, en la medida en que un choque sobre los precios de los *commodities* afectaría drásticamente el balance de la Tesorería

5.1.3 Tesorería y base monetaria

Los depósitos remunerados en el Banco de la República constituyen una parte importante del portafolio de la Tesorería y sus activos corrientes. Dada la magnitud de estos depósitos remunerados, existe una relación entre éstos y los agregados monetarios, específicamente con la base monetaria, a lo cual se adiciona los títulos de Tesorería (TES) que el Emisor adquiere en el mercado secundario.

Cabe recordar que los principales activos del Emisor son las reservas internacionales y el crédito interno, en el que se encuentran el saldo de títulos TES adquiridos por el Banco y los

apoyos transitorios de liquidez al sistema financiero con repos ó líneas y cupos especiales³⁹. Por el lado de los pasivos, se encuentra la base monetaria, los compromisos con la Tesorería, que son básicamente los depósitos remunerados y las obligaciones con el sector financiero, que son esencialmente las operaciones de contracción monetaria realizadas a través de la venta temporal de títulos.

Como los activos son iguales al pasivo más el patrimonio (P), y los depósitos remunerados a la Tesorería representan casi todos los compromisos del Banco con la misma, se tiene⁴⁰:

$$B = RI + CINT + CINSF - P$$

Donde (B) es la base monetaria, RI son las reservas internacionales, CINT es el crédito interno neto con la Tesorería, siendo esto el resultado del saldo de TES poseídos por el Banco menos los depósitos remunerados a la Tesorería. CINSF es el crédito interno neto del sistema financiero, producto de los repos de expansión menos operaciones de contracción monetaria, a lo cual se adicionan otras operaciones netas con el sector financiero. Finalmente P es el patrimonio del Emisor.

Por tanto, la base monetaria (B) se eleva con los incrementos de las reservas internacionales (RI), es decir, cuando el Emisor adquiere divisas aumenta con un mayor crédito interno al Gobierno mediante la compra de TES y crece con el crédito al sector privado (repos, cupos especiales). Así mismo, la base se eleva con la disminución de los depósitos remunerados de la Tesorería y con la reducción de las cuentas patrimoniales.

De acuerdo con lo anterior, en 2011 la base monetaria aumentó en 14,4% con respecto a 2010, debido al incremento de las reservas internacionales (15,2%) y a un mayor volumen

³⁹ Cupos con recursos de líneas externas. Incluye, además compras de títulos de Fogafin que estaban en poder del sistema financiero y fondos de reservas pensionales trasladadas del Banco de la República a entidades fiduciarias.

⁴⁰ Para mayor detalle ver Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2009. CGR.

neto de las operaciones repo de expansión con relación a los repos de contracción (95,6%). Estos factores de expansión del agregado se contrarrestaron parcialmente con fuerzas contraccionistas como el crédito neto con la Tesorería (CINT) y el patrimonio del Emisor (Cuadro 5.4).

En efecto, el CINT fue negativo en \$4,6 billones en 2011, resultado de un mayor saldo de los depósitos remunerados (\$5,48 billones) con respecto a los saldos de TES mantenidos por Emisor (\$1,15 billones). Cabe anotar que este saldo negativo de la Tesorería fue mucho mayor que el registrado en 2010, cuando alcanzó los \$2,1 billones (Cuadro 5.4), constituyéndose en el mayor saldo de depósitos de la Tesorería desde 2006.

Cuadro 5.4
Origen de la base monetaria
A diciembre

	Miles de millones de pesos		Variación (11/10)	
	2010	2011	Absoluta	(%)
Base monetaria	44.875	51.339	6.464	14,4
Reservas Internacionales	54.454	62.750	8.296	15,2
Crédito Interno neto	732	-178	-910	-124,3
Tesorería	-2.096	-4.620	-2.524	120,4
TES -Dep rem	-1.801	-4.331	-2.530	140,5
Otros tesorería	-295	-289	6	-2,0
Sistema financiero	2.753	4.320	1.567	56,9
Repos	1.604	3.138	1.534	95,6
Otros sist fin	1.149	1.182	33	2,9
Otros	75	123	47	62,8
Patrimonio	10.311	11.233	922	8,9

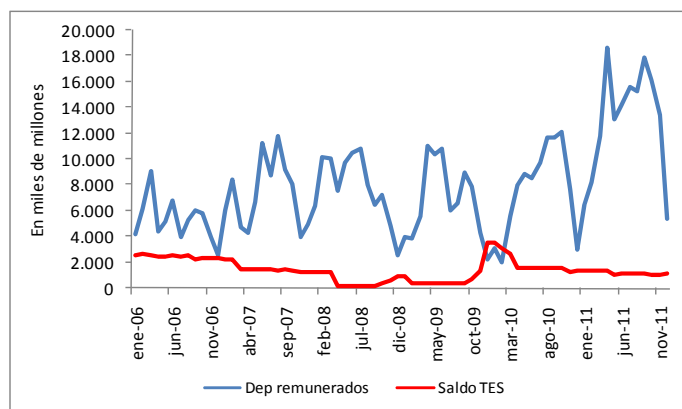
Fuente: Banco República, cálculos CGR

En los últimos años, exceptuando 2009, el crédito neto de Tesorería fue negativo, producto esto del exceso de los depósitos remunerados sobre los saldos de TES. En general, los movimientos de la base monetaria han guardado una estrecha relación en los últimos tres años con el CINT. En efecto, aumentos importantes de la base, como en el segundo semestre de 2008 y el segundo semestre de 2010 estuvieron acompañados por incrementos del CINT, mientras disminuciones del agregado se dieron en medio de caídas del crédito neto de Tesorería, tal como en el primer semestre de cada año. De esta manera, el comportamiento del

CINT tiene cierta influencia en la base monetaria, lo que está determinado no solo por la política del Banco en relación con su tenencia de TES, sino por la dinámica de los depósitos remunerados a la Tesorería, que a su vez guardan una estrecha relación con la ejecución presupuestal por parte del gobierno nacional.

El CINT dependió principalmente del comportamiento de los depósitos remunerados, los cuales, en general, se mantuvieron con saldos elevados durante el primer semestre de cada año, para luego decaer en los segundos semestres respectivos. En otras palabras, la base monetaria se contrajo parcialmente en la primera parte de cada año y se expandió en la segunda mitad, en función a la dinámica de la ejecución del gasto realizado por la Tesorería (Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1
Crédito neto de Tesorería
 Cifras en miles de millones de pesos



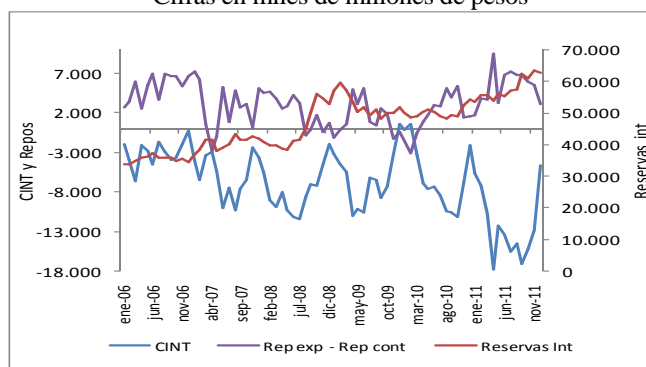
Fuente: Banco de la República

Finalmente, si bien en los últimos años la base monetaria se expandió básicamente por el aumento de las reservas internacionales, debe señalarse que el Banco de la República complementó las variaciones de la misma con el empleo de los repos, con los cuales también compensó los cambios en los depósitos remunerados de la Tesorería. En efecto, en la medida en que se elevaron los depósitos remunerados, y por ende el CINT se hacía negativo,

especialmente en el primer semestre de cada año, el Banco elevó sus operaciones repo de expansión, y viceversa, cuando estos depósitos disminuyeron, esto es, cuando la Tesorería elevó sus giros, el Emisor redujo los cupos de liquidez al mercado de dinero (Gráfica 5.2).

En 2011 se presentó el mayor promedio de recursos mantenidos por la Tesorería en las cuentas del Emisor (\$13,05 billones), lo que representó un crecimiento del 70% (66% en términos reales) con relación al saldo promedio mantenido en 2010. Esta contracción de la base monetaria, no obstante, fue compensada por el Emisor mediante mayores repos de expansión y un mayor nivel de reservas internacionales (Gráfica 5.2).

Gráfica 5.2
Crédito neto de Tesorería, repos netos y
reservas internacionales
 Cifras en miles de millones de pesos



Fuente: Banco de la República

Sin embargo, aquí cabe la pregunta ¿porqué mantener saldos importantes de liquidez en el Banco de la República durante gran parte del año (\$13,05 billones en promedio) y cerrar con un monto significativo al final del mismo (\$5,4 billones)? Lo cual desde el punto de vista financiero puede ser ineficiente (vía costo relativo del endeudamiento para obtener los recursos y la rentabilidad de los depósitos remunerados) y dilata la ejecución de recursos presupuestales, dejando, desde la óptica presupuestal, una deuda flotante significativa.

5.2 Activos y pasivos corrientes de Tesorería

De acuerdo con el instructivo 001 del 4 agosto de 2011, emanado de la Contaduría General de la Nación, se estableció la desagregación del balance del Ministerio de Hacienda en tres entidades contables públicas, de acuerdo al negocio específico de cada una de ellas: 1) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2) Deuda Pública, y 3) Tesoro Nacional.

La primera unidad de negocio contabiliza las inversiones patrimoniales del Ministerio, el Sistema General de Participaciones (SGP) en lo relacionado con la participación de Propósito General, la participación para pensiones (FONPET), los programas de alimentación escolar, municipios y distritos con ribera sobre el río grande de la Magdalena, las entidades territoriales indígenas y los fondos de cofinanciación.

La segunda unidad de negocio (deuda pública) contabiliza, a su vez, los créditos concedidos por la Nación⁴¹, la deuda de la Nación originada en la emisión de TES, bonos (seguridad, paz, agrario), los préstamos con la banca comercial, los intereses y comisiones y los gastos financieros respectivos.

El negocio de la Dirección del Tesoro Nacional (DTN), por su parte, se encarga de la contabilidad relacionada con los recaudos de los recursos y giros de la Nación, los acreedores varios sujetos a devolución, los pagos por devoluciones de recursos, los embargos de las cuentas del Tesoro, los fondos recibidos en administración que corresponden a recursos pensionales, regalías y la liquidación de entidades nacionales.

Los negocios de deuda y de la DTN se agrupan en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN) y corresponde a lo que la CGR comprende por

⁴¹ Incluye los presupuestarios, los acuerdos de pago, los créditos transitorios, los créditos para vías terciarias y los intereses a favor reconocidos y los ingresos financieros derivados de los créditos para vías terciarias.

Tesoro o Tesorería, en la medida en que estos dos negocios reflejan las condiciones de liquidez (vinculadas a los ingresos y los giros), así como la deuda a corto plazo del gobierno nacional.

Antes de describir y evaluar el balance de la DTN, es importante señalar los permanentes cambios del balance debido a las actualizaciones del SIIF, evidenciando las dificultades de este operativo para capturar los movimientos y saldos de la Tesorería, lo que afecta así la transparencia de los datos que de este se originan.

5.2.1 Balance DTN

El balance auditado por la CGR presentó en 2011 un aumento de los activos corrientes⁴² del 11,7%, a lo que contribuyó el incremento de los depósitos remunerados (80,0%), las inversiones en TES (47,3%), los CDT (13,9%), así como la cuenta de deudores y la cuenta corriente, que crecieron en \$1,74 y \$1,02 billones, respectivamente (Cuadro 5.5).

El aumento de esas cuentas fue compensado parcialmente por la reducción de la administración de la liquidez (-55,5%), la cual incorpora los fondos vendidos ordinarios. Esta cuenta incluye a su vez los pagarés, esto es, los préstamos de los fondos administrados a la Tesorería, que en 2011 se situaron en \$1,8 billones, luego de alcanzar los \$7,83 billones en 2010. Esta cuenta también incluye el pagaré originado en la inversión del Fondo de Excedentes de la DTN, correspondiente al préstamo otorgado al Fondo de Estabilización de Precios para los Combustibles⁴³ por \$1,68 billones.

⁴² El activo corriente comprende los bienes y derechos que razonablemente pueden ser convertidos en efectivo o que por su naturaleza pueden realizarse o consumirse en un periodo no superior a un año.

⁴³ Eso en cumplimiento de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4863 de 2011.

Cuadro 5.5
Dirección del Tesoro Nacional DTN
Activos y pasivos corrientes*
Cifras en miles de millones de pesos

CODIGO	CONCEPTO	2010	2011	variación %
1	ACTIVOS	16.742	18.703	11,7%
1.1	EFFECTIVO	11.326	9.929	-12,3%
1.1.10	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	3.010	6.440	114,0%
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	0	1.021	
1.1.10.12	Depositos remunerados	3.010	5.419	80,0%
1.1.12	ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ	7.833	3.489	-55,5%
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	5.283	6.886	30,3%
1.2.01	INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TITULOS DE DEUDA	4.702	6.303	34,0%
1.2.01.01	Titulos de tesorería -TES	2.107	3.339	58,5%
1.2.01.06	Certificados de deposito a termino	2.594	2.963	14,2%
1.2.01.41	Bonos y titulos emitidos por el gobierno general	1	0	-100,0%
1.2.11	INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ FONDOS ADM	580	583	0,6%
1.2.11.01	Titulos de tesorería TES	504	507	0,5%
1.2.11.40	Certificados de deposito a termino-CDT	75	77	1,7%
1.2.17	INSTRUMENTOS DERIVADOS CON FINES DE COBERTURA DE ACTIVOS	1	0	-100,0%
1.4	DEUDORES	48	1.792	3661,8%
1.9	OTROS ACTIVOS	85	96	12,8%
2	PASIVOS	19.285	14.576	-24,4%
2.2	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO Y FINANCIAMIENTO CON B CENTRAL	6.356	6.266	-1,4%
2.3	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	8.012	3.831	-52,2%
2.3.06	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE CORTO PLAZO	8.012	3.831	-52,2%
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	7.833	1.809	-76,9%
2.3.06.06	Creditos de tesorería	179	2.022	1029,1%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	4.914	4.453	-9,4%
2.4.22	Intereses por pagar	15	2	-87,5%
2.4.25	Acreedores	0	1	73,2%
2.4.45	Impuesto al Valor Agregado IVA	0	-1	-1180,5%
2.4.53	Recursos recibidos en administración	4.802	4.314	-10,2%
2.4.90	Otras cuentas por pagar	97	137	42,0%
2.9	OTROS PASIVOS	2	25	1092,3%
Activo corriente - Pasivo corriente		-2.543	4.127	6.671

*Balance auditado por la CGR

Fuente: DGCPTN-MHCP, cálculos CGR

En cuanto a las inversiones, estas aumentaron en un 30,3% con respecto a 2010, debido a las mayores tenencias en TES (tanto en el portafolio de los fondos administrados como en los propios de la Tesorería), los cuales pasaron en estos años de \$2,6 billones a \$3,8 billones; y de otro lado, al incremento en 13,9% de las inversiones en CDT (en dólares) de bancos internacionales. El aumento de este activo se originó en los recursos provenientes de las colocaciones externas del Gobierno, las cuales se destinan en gran parte a cubrir el servicio de la deuda externa.

La cuenta deudores ascendió, por su parte, a \$1,79 billones, que significó un aumento de \$1,68 billones con respecto a 2009, destacándose los créditos de la DTN a

empresas no financieras por \$1,68 billones, el cual correspondió al crédito otorgado por la Tesorería al FEPC.

Los pasivos corrientes⁴⁴ de la Tesorería, por su parte, se redujeron en 24,4%, debido fundamentalmente a la disminución de las obligaciones asociadas a las operaciones de financiamiento de corto plazo, específicamente los fondos comprados ordinarios. Estos pasivos pasaron de \$7,8 billones en 2010 a \$1,08 billones en 2011 (Cuadro 5.5).

Como ya se señaló, estos son esencialmente pagares, esto es, la deuda de la Tesorería con los fondos que esta administra, los cuales también aparecen registrados en el activo como inversiones, en la medida en que la Tesorería y los fondos forman una unidad de caja. Cabe señalar que la reducción de las operaciones de financiamiento de corto plazo no fue mayor debido al aumento de la cuenta créditos de Tesorería, en la que se registró el pasivo del FEPC a la DTN por \$1,68 billones, ya mencionado anteriormente.

Las cuentas por pagar también presentaron una disminución en 2011 (9,4%), explicado por la reducción de los recursos recibidos por la DTN para su administración (10,2%). Estos recursos ascendieron en 2011 a \$4,31 billones, los cuales incluyeron recursos del Fonpet, EPSA, Emergencia Social, entre otros. No obstante, es preciso señalar que la auditoría de la CGR al balance de la DTN encontró recursos recibidos en administración de entidades ya liquidadas, como el caso del Incora y otros recursos no reportados en el SIIF que subestiman el valor de esta cuenta.

De acuerdo a lo anterior, la diferencia entre activos y pasivos corrientes pasó de un valor negativo en 2010 (-\$2,5 billones) a una diferencia positiva (\$4,12 billones), como resultado del aumento de los activos corrientes en 11,7% y la reducción de los pasivos

⁴⁴ El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la entidad, en este caso de la Tesorería exigibles durante un periodo no mayor a un año. El balance de la Tesorería no incluyó en los pasivos la deuda representada en diversos tipos de bonos (agrarios, pensionales, de cesantías, etc.) ni las asunciones de deuda (Corelca y Caja Agraria)

corrientes en 24,4%. Es decir, el balance corriente de la Tesorería presentó un valor de los activos a corto plazo que cubren las obligaciones con un plazo menor a un año.

5.2.2 Balance de la deuda pública

En cuanto al negocio de la deuda (crédito público), se encuentra que los activos corrientes fueron significativamente menores que los pasivos corrientes en 2011, lo cual respondió a la naturaleza del registro del negocio. Los activos corrientes ascendieron a \$1,1 billones y presentaron una reducción del 64,7%, debido a la disminución de la cuenta otros deudores, diferentes a los préstamos gubernamentales otorgados (Cuadro 5.6).

Los pasivos corrientes de crédito público ascendieron en 2011 a los \$24,5 billones, lo cual representó un aumento del 4,8% con relación a 2010. Se destacaron las operaciones de crédito público (\$17,6 billones), que son básicamente las obligaciones de deuda externa e interna que deben amortizarse en un periodo menor a un año. El saldo de estas obligaciones aumentó en 4,8%, donde ocuparon un peso importante los compromisos por deuda interna (\$13,7 billones), que están constituidos fundamentalmente por el saldo de TES por \$12,8 billones. Cabe aclarar que este saldo incluyó los \$3,8 billones en TES que los fondos administrados y la Tesorería tienen en el portafolio (Cuadro 5.6).

En las operaciones de crédito público se destacaron las obligaciones externas, las cuales se ubicaron en \$3,7 billones, con un crecimiento del 72,5%, explicado por el aumento de los compromisos en bonos, los cuales pasaron de \$898 mil millones en 2010 a \$2,3 billones en 2011 (Cuadro 5.6). Cabe señalar que las obligaciones derivadas de los préstamos de la banca multilateral ascendieron en 2011 a los \$1,3 billones y presentaron un aumento del 8,8%.

Cuadro 5.6
Crédito público
Activos y pasivos corrientes
Cifras en miles de millones de pesos

CODIGO	CONCEPTO	2010	2011	Variac %
1	ACTIVOS	3.219	1.136	-64,7%
1.4	DEUDORES	3.219	1.136	-64,7%
1.4.16	PRESTAMOS GUBERNAMENTALES OTORGADOS	692	344	-50,3%
1.4.16.01	Creditos transitorios	103	14	-86,3%
1.4.16.44	Creditos presupuestarios al gobierno general	423	125	-70,5%
1.4.16.45	Creditos presupuestarios a las empresas no financieras	5	6	15,3%
1.4.16.46	Prestamos concedidos al gobierno general	50	77	52,9%
1.4.16.47	Prestamos concedidos a las empresas no financieras	111	122	10,4%
1.4.70	OTROS DEUDORES	2.526	792	-68,7%
2	PASIVOS	23.376	24.503	4,8%
2.2	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO Y FINANCIAMIENTO CON B CENTRAL	15.782	17.467	10,7%
2.2.08	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO INTERNAS DE LARGO PLAZO	13.607	13.715	0,8%
2.2.08.30	Prestamos banca comercial	0	0	1,5%
2.2.08.35	Titulos TES	12.781	12.816	0,3%
2.2.08.36	Otros bonos y titulos emitidos	827	899	8,7%
2.2.13	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO EXTERNAS DE LARGO PLAZO	2.175	3.752	72,5%
2.2.13.01	Prestamos banca comercial	7	7	1,4%
2.2.13.02	Prestamos banca multilateral	1.255	1.365	8,8%
2.2.13.03	Prestamos banca de fomento	6	5	-11,7%
2.2.13.04	Prestamos de gobiernos	9	6	-25,0%
2.2.13.07	Otros bonos y titulos emitidos	898	2.368	163,7%
2.2.13.08	Cuenta especial de deuda externa-CEDE	0	0	
2.2.14	FINANCIAMIENTO CON BANCA CENTRAL	0,3	0,2	-33,3%
2.3	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO E INSTRUMENTOS DERIVADOS	399	177	-55,6%
2.3.06	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE CORTO PLAZO	261	177	-32,3%
2.3.07	OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNAS DE LARGO PLAZO	137	0	-100,0%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	7.194	6.859	-4,7%
2.4.22	INTERESES POR PAGAR	7.174	6.838	-4,7%
2.4.22.02	Operaciones de credito publico Internas de Largo plazo	5.975	5.664	-5,2%
2.4.22.04	Operaciones de credito publico externas de largo plazo	1.181	1.168	-1,1%
2.4.22.05	Financiamiento con Banca central	0	0	-53,0%
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	6	5	-18,3%
2.4.22.07	Operaciones de financiamiento internas de largo plazo	12	0	-100,0%
2.4.23	COMISIONES POR PAGAR	14	15	8,0%
	Activo corriente - Pasivo corriente	-20.157	-23.367	-3.210

Fuente: DGCPTN-MHCP, cálculos CGR

La segunda cuenta más importante, después de las operaciones de crédito público, la constituyen las cuentas por pagar, que está compuesta básicamente por los intereses que deben asumirse a menos de un año por la deuda de largo y corto plazo. Estas obligaciones alcanzaron los \$6,83 billones en 2011 y resultaron menores a los intereses registrados en 2010. Los intereses por deuda interna, a su vez, ocuparon la mayor parte de dicha cuenta (\$5,66 billones), seguida por los intereses de deuda externa (\$1,16 billones) (Cuadro 5.6). Esta composición respondió a la política de sustitución de deuda externa por interna adoptada en la primera década del presente siglo, para evitar el riesgo cambiario.

De esta manera en 2011, la diferencia entre el activo corriente (\$1,1 billón), crédito público y su pasivo corriente (\$24,5 billones) fue de -\$23,37 billones, lo cual representó un mayor valor negativo en relación con el resultado de 2010 (-\$20,16 billones) (Cuadro 5.7).

En resumen, mientras en 2011 el negocio de la Tesorería tuvo una diferencia entre activos y pasivos corrientes positiva, en el negocio de la deuda la diferencia fue negativa. En otras palabras, mientras en Tesorería la relación pasivos a activos fue de 0,8 en 2011, en la deuda fue de 21,6. Esto respondió al hecho de que en el balance del Tesoro Nacional se registró el portafolio activo de la Tesorería en su conjunto (incluyendo los fondos administrados), mientras en el balance de crédito público se consolidó la deuda a corto plazo de la Nación.

En conjunto, al consolidar los dos negocios de la Tesorería, se encontró que los pasivos corrientes fueron mayores a los activos corrientes, constituyéndose los primeros el doble de los activos (Cuadro 5.7).

Cuadro 5.7
Activos y pasivos corrientes
Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional
Cifras en miles de millones de pesos

	Activo corriente - Pasivo corriente			Pasivo / Activo	
	2010	2011	Variación	2010	2011
Deuda (Crédito Público)	(20.157)	(23.367)	(3.210)	7,3	21,6
Tesoro Nacional	(2.543)	4.127	6.671	1,2	0,8
Total*	(22.700)	(19.239)	3.461	2,1	2,0

Fuente: MHCP, calculos CGR

*Sin ajuste de cuentas recíprocas

En conclusión, contrasta en el manejo de la tesorería en la vigencia de 2011, que mantuvo elevados montos de liquidez en el emisor, mientras que la Tesorería dentro de su balance contable corriente presentó pasivos exigibles a corto plazo superiores a los activos consolidados de la Tesorería, evidenciando que aún con los activos de corto plazo, que incluyen los depósitos remunerados, no fue posible cubrir dichos pasivos, lo que la obliga a

acudir constantemente al *roll over* de la deuda a corto plazo y a los préstamos con los fondos administrados, lo cual en últimas configuró un importante riesgo de liquidez y refinanciamiento para el Gobierno.

CAPÍTULO VI

VIGENCIAS FUTURAS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

6.1 Los hechos relevantes sobre las vigencias futuras

El mecanismo de ejecución presupuestal del gasto, a través de las denominadas vigencias futuras, sigue manteniendo importancia plena, si se consideran los valores autorizados por el Ministerio de Hacienda en esta materia en los últimos años. En esta línea, la Contraloría General de la República (CGR) viene abordando este tema desde las órbitas del control fiscal macroeconómico y micro, incorporando el análisis de la primera de ellas en el Informe anual de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

Ha sido interés institucional de la CGR hacer los debidos controles de advertencia con el ánimo de dar transparencia al uso de este instrumento, sin calificar o desautorizar el hecho de hecho de acudir a ellas en los casos expresamente señalados por la ley, ceñido todo al cumplimiento de los requisitos por ella previstos. Sobre todo no hacer aparecer como vigencias futuras otras actuaciones en materia presupuestal, tales como operaciones de crédito como ocurrió con las algunas entidades territoriales.

Es importante reiterar que las vigencias futuras son un mecanismo que adecúa la programación y ejecución presupuestal del gasto⁴⁵, ya que constituyen una excepción al principio de la anualidad. Según dicho principio, tal como lo prevé el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto):

*“el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.
Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las*

⁴⁵ Para nada se deben considerar como ingresos presupuestales, ya sean estos corrientes o de capital

apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”. (Subrayado fuera de texto)

Sin embargo, surgen casos de bienes y servicios que no se reciben o realizan al cabo de una vigencia fiscal, y ante la limitante impuesta por el principio de anualidad, se allana una “solución” presupuestal con el uso de vigencias futuras. En efecto, éstas se definen, en los términos del artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, como un mecanismo de ejecución de apropiaciones de gasto, para casos en los que se pacta la recepción de bienes y servicios en vigencias diferentes a aquella en que se celebra el compromiso, ya que por su naturaleza, el rubro en cuestión debe ejecutarse a través de varias vigencias fiscales, al final de las cuales se configura completamente el recibo del bien o servicio previsto. En términos más sencillos, son compromisos presupuestales que se asumen en un año fiscal, con cargo al presupuesto de gastos de un año fiscal posterior⁴⁶.

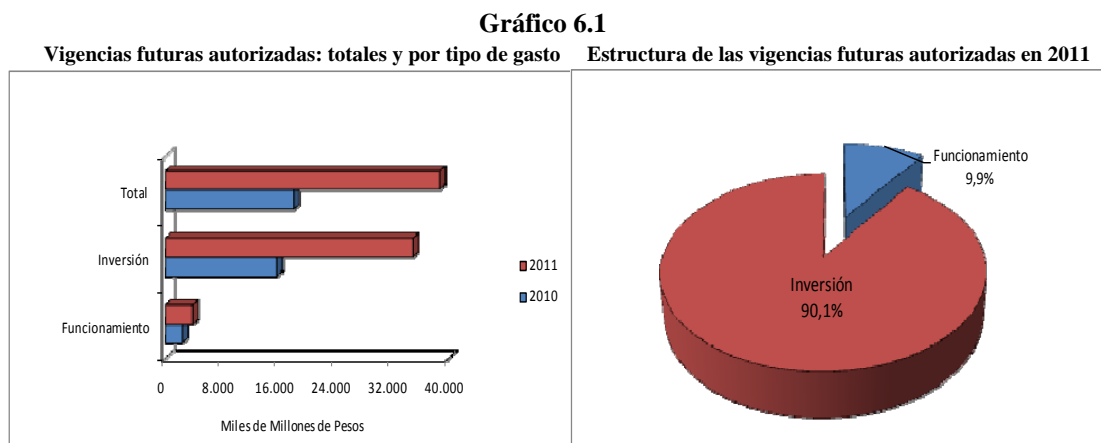
6.2 Las vigencias futuras en el gobierno nacional central en 2011

En 2011 las autorizaciones de vigencias futuras recobraron el dinamismo que evidenciaron dos años antes. Si bien entre 2009 y 2010 surtieron una disminución de \$6,5 billones en las autorizaciones concedidas (disminución de 25,8%), al concluir el año anterior dichas autorizaciones llegaron a un monto de \$38,81 billones, es decir, un 113,5% más que las concedidas en 2010. Esto representó una variación en términos absolutos de \$20,63 billones (Gráfico 6.1 y Cuadro 6.1).

Este monto de vigencias futuras autorizadas en 2011 en el nivel central nacional de gobierno, equivalió al 6,3% del PIB informado por el DANE para dicho año y al 23,6% de la apropiación definitiva del Presupuesto General de la Nación de esa vigencia.

⁴⁶ Los requisitos mínimos para asumir vigencias futuras sobre apropiaciones de gasto, hasta antes de la promulgación de la Ley 1483 de diciembre de 2011, los consignó la Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal, en sus artículos 10, 11 y 12, tanto para las autorizadas a nivel del presupuesto nacional, como las que se autoricen en los demás órdenes de gobierno. La Ley 1483 de 2011 que dispuso el marco reglamentario para extender el uso de vigencias futuras excepcionales en el ámbito gubernamental subnacional, recogió buena parte del criterio de la CGR en torno a las vigencias futuras, hecho público a través de sendas circulares conjuntas, emitidas en septiembre de 2010 y agosto de 2011.

Por objeto del gasto, estas autorizaciones de vigencias futuras se destinaron en 90,1% para inversión (\$34,99 billones) y 9,9% para funcionamiento (\$3,82 billones) (Gráfico 6.1)



Fuente: Ministerio de Hacienda DGPPTN- Presentación y Cálculos CGR-DEM

Con respecto a 2010, las autorizaciones de vigencias futuras para inversión registraron una variación del 121,6% (\$19,20 billones), mientras que las de funcionamiento crecieron 59,7% (\$1,43 billones de variación absoluta).

Por sectores, las vigencias futuras totales autorizadas en 2011 siguieron concentrándose fundamentalmente en transporte (61,1% del total autorizado), hacienda (9,9% del total), salud, trabajo y protección social (7,6% del total) y defensa y seguridad (6,3% del total autorizado). Estos cuatro sectores representaron, en conjunto, el 84,8% del valor de las autorizaciones de vigencias futuras concedidas en 2011 (Cuadro 6.1). Estos mismos cuatro sectores fueron los que más contribuyeron de manera individual para la determinación de la tasa de crecimiento anual del valor total autorizado por vigencias futuras.

Las autorizaciones de vigencias futuras en inversión durante 2011 se dieron prioritariamente hacia los sectores de transporte (\$23,7 billones), hacienda (\$3,28 billones),

salud, trabajo y protección social (\$2,53 billones) y defensa (\$900 mil millones), los cuales albergaron el 87% de las autorizaciones en este tipo de gasto. Las mayores variaciones sectoriales en las autorizaciones de vigencias futuras en inversión, frente a 2010, se dieron en transporte (\$12,45 billones) y en hacienda (\$2,76 billones).

Cuadro 6.1
Vigencias futuras autorizadas por sectores representativos
 Cifras en miles de millones de pesos – porcentajes

Sector	Funcionamiento		Inversión		Total				Contrib. Ccto. (%)
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	Variación 2011/2010		
							\$ Miles de Millones	%	
TRANSPORTE	37,8	24,2	11.253,2	23.701,8	11.291,0	23.725,9	12.434,9	110,1	60,3
HACIENDA*	327,0	545,2	521,4	3.282,2	848,4	3.827,4	2.979,0	351,1	14,4
SALUD, TRABAJO Y PROTECCION SOCIAL	132,0	402,1	1.785,4	2.528,9	1.917,4	2.931,0	1.013,5	52,9	4,9
DEFENSA Y SEGURIDAD	1.100,5	1.533,2	535,6	900,0	1.636,1	2.433,2	797,1	48,7	3,9
JUSTICIA	455,5	811,3	116,8	223,2	572,3	1.034,5	462,2	80,8	2,2
MINAS Y ENERGIA	16,1	86,2	69,3	861,1	85,5	947,3	861,8	1.008,4	4,2
PRESIDENCIA	16,9	55,1	135,4	887,7	152,3	942,8	790,5	519,0	3,8
PLANEACION	8,2	9,1	162,7	896,6	171,0	905,7	734,7	429,8	3,6
RESTO SECTORES	300,2	356,8	1.208,9	1.709,2	1.509,1	2.066,0	556,9	36,9	2,7
Total General	2.394,2	3.823,2	15.788,9	34.990,6	18.183,1	38.813,8	20.630,7	113,5	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM.

*En Hacienda se incluyen la Vigencias Futuras para los SITM

Las entidades a las que se les autorizó mayores vigencias futuras en 2011, en el sector transporte, fueron: la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con un total de \$17,72 billones y al Instituto Nacional de Vías (Invías) con \$5,93 billones. En la primera de estas entidades, los recursos se dirigieron a proyectos tales como la concesión de la ruta del sol (\$8,93 billones), el mejoramiento de la autopista Bogotá-Villavicencio (\$2,06 billones), la adquisición de predios y obras complementarias en los contratos de concesión (\$2,0 billones), el mejoramiento de la transversal de las Américas (\$1,55 billones), el mejoramiento de la Autopista de la Montaña (\$1,0 billones) y los mejoramientos y mantenimientos de las vías concesionadas de Córdoba, la ruta Caribe, la correspondiente al corredor de Armenia-Pereira-Manizales y la vía Cartagena-Barranquilla, a los cuales se les autorizaron vigencias futuras con afectación entre 2012 y 2027, por valor de \$2,08 billones (Cuadro 6.2).

En el Instituto Nacional de Vías las vigencias futuras autorizadas, también con afectación entre 2012 y 2027, tuvieron prelación en proyectos como los relacionados con la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los corredores complementarios de competitividad (\$4,75billones); la construcción de la variante San Francisco - Mocoa con \$365,0 mil millones y al mejoramiento y mantenimiento de la transversal Tumaco – Mocoa, a la que se autorizaron vigencias futuras por \$295,0 mil millones (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2
Sector transporte
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2011
Por entidades y rubros representativos
 Cuadros en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor Autorizado	% Sobre Total Sector
Agencia Nacional de Infraestructura	Mejoramiento Proyecto de Concesión Autopista Ruta del Sol	8.927,8	37,7
	Mejoramiento autopista Bogotá - Villavicencio	2.055,6	8,7
	Obras complementarias y Compra de predios para Contratos de Concesión	1.997,1	8,4
	Mejoramiento transversal de las américas	1.550,4	6,5
	Mejoramiento autopista de la montaña	1.000,0	4,2
	Mejoramiento mantenimiento concesión Córdoba - Sucre	753,1	3,2
	Mejoramiento y mantenimiento de la concesion ruta caribe	680,1	2,9
	Mejoramiento mantenimiento concesión Armenia - Pereira - Manizales	356,0	1,5
	Mejoramiento mantenimiento de la concesión Cartagena - Barranquilla	286,7	1,2
	Total Agencia Nacional de Infraestructura	17.721,0	74,8
Instituto Nacional de Vías	Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales de competitividad	3.412,8	14,4
	Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad	1.332,3	5,6
	Construcción de la variante San Francisco - Mocoa	365,0	1,5
	Mejoramiento y mantenimiento carretera transversal Tumaco-Mocoa	295,0	1,2
	Total Instituto Nacional de Vías	5.927,0	25,0
Aeronáutica Civil	Adquisición de servicios de seguridad y ayudas a la navegación aérea	22,8	0,1
	Total Aeronáutica Civil	45,1	0,2
Total Sector Transporte		23.701,8	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM.

En el sector de hacienda, las vigencias futuras de inversión, con afectación sobre los presupuestos de 2012 a 2017, se centralizaron en la gestión general del Ministerio de Hacienda, donde se focalizó un monto de \$3,25 billones, en su gran mayoría para los sistemas de transporte integrado o masivo de grandes y medianas ciudades del país. Así, para el sistema de transporte masivo de Bogotá se autorizaron \$1,33 billones, para el diseño y construcción de los corredores del sistema integrado de transporte de mediana capacidad del Valle de Aburrá se autorizaron \$284,8 mil millones, para el sistema de transporte masivo de Cali se autorizaron \$210,4 mil millones y para los sistemas de transporte

integrado de Bucaramanga y Barranquilla se autorizaron \$97,0 mil millones y \$94,7 mil millones, respectivamente. Por su parte, para la implementación de los llamados Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), se autorizaron vigencias futuras en conjunto por \$1,23 billones, dirigidos a ciudades como Pasto, Santa Marta, Valledupar, Popayán, Montería, Armenia y Sincelejo (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3
Sector hacienda
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2011
Por entidades y rubros representativos
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor Autorizado	% Sobre Total Sector
Ministerio de Hacienda	Diseño y construcción del sistema de transporte masivo de Bogotá	1.332,1	40,6
	Diseño y construcción del sistema integrado de transporte masivo metroplus en el Valle de Aburrá	284,8	8,7
	Implementación del sistema estratégico de transporte público en la ciudad de Pasto	225,3	6,9
	Implementación del sistema estratégico de transporte público para el distrito de Santa Marta	224,5	6,8
	Construcción sistema de transporte masivo de Santiago de Cali	210,4	6,4
	Implementación de los sistemas estratégicos de transporte público para Valledupar	189,1	5,8
	Implementación del sistema estratégico de transporte público para la ciudad de Popayán	174,6	5,3
	Implementación sistema estratégico de transporte público para la ciudad de Montería	170,4	5,2
	Implementación del sistema de transporte público para la ciudad de Armenia	134,6	4,1
	Implementación sistema estratégico de transporte público de pasajeros para Sincelejo	109,7	3,3
	Construcción sistema integrado de transporte masivo para área metropolitana de Bucaramanga	97,0	3,0
	Construcción sistema integral de transporte masivo para Barranquilla y su área metropolitana	94,7	2,9
	Total Ministerio de Hacienda		3.252,4
Total Sector de Hacienda		3.282,2	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM.

En el sector de salud, trabajo y seguridad social, las autorizaciones en 2011 de vigencias futuras en gastos de inversión, con incidencia sobre los presupuestos de 2012 a 2016, se concedieron con prioridad en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). En la primera de estas instituciones se destinó a adelantar programas de protección de la niñez y a la familia (\$766,6 mil millones), de apoyo a la nutrición de la niñez y la adolescencia (\$532,3 mil millones) y de asistencia a la primera infancia (\$305,8 mil millones); por su parte, en el SENA, los programas favorecidos con estas autorizaciones fueron los de innovación y desarrollo tecnológico y de capacitación a trabajadores y desempleados (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4
Sector Salud, trabajo y seguridad social
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2011
Por entidades y rubros representativos
Miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor Autorizado	% Sobre Total Sector
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Protección y restitución de los derechos de la niñez y la familia	766,6	30,3
	Apoyo nutricional a la niñez y la adolescencia a nivel nacional	532,3	21,0
	Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	305,8	12,1
	Total Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (icbf)	1.940,2	76,7
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Implantación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico	281,8	11,1
	Capacitación a trabajadores y asistencia técnica empresarial a través centros de formación	120,4	4,8
	Dotación y sustitución de equipos para la capacitación laboral	14,6	0,6
	Total Servicio Nacional de Aprendizaje (sena)	416,9	16,5
Total Sector de Salud, Trabajo y Protección Social		2.528,9	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM

En defensa, las vigencias futuras autorizadas para inversión se dirigieron en mayor cuantía hacia la Armada Nacional, para el mantenimiento, reparación y dotación de unidades a flote (\$138,5 mil millones) y la adquisición y dotación de unidades para cobertura fluvial y marítima (\$119,0 mil millones); mientras que en menor proporción, las vigencias futuras autorizadas para el sector se dirigieron al Ejército Nacional y a la Fuerza Aérea con destino a la adquisición, recuperación y mantenimiento del equipo aeronáutico a cargo de las dos fuerzas (\$297,4 mil millones) (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.5
Sector Defensa
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2011
Por entidades y rubros representativos
Miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor Autorizado	% Sobre Total Sector
Armada Nacional	Mantenimiento, reparación y dotación unidades a flote, submarinas y aéreas	138,5	15,4
	Adquisición y dotación de unidades especiales para cobertura fluvial y marítima	119,0	13,2
	Total Armada	337,4	37,5
Ejército Nacional	Adquisición helicópteros para la movilidad del ejército nacional	55,0	6,1
	Mantenimiento mayor de equipo aeronáutico	49,1	5,5
	Adquisición y renovación material de guerra	26,2	2,9
	Total Ejército	159,0	17,7
Fuerza Aérea	Actualización, modernización y extensión vida útil del equipo aeronáutico de la FAC	68,1	7,6
	Adquisición armamento aéreo - fuerza aérea Colombiana	65,8	7,3
	Recuperación y mantenimiento mayor de aeronaves y componentes	59,5	6,6
	Adquisición sistema contramedidas electrónicas para las aeronaves de la FAC	15,7	1,7
	Total Fuerza Aérea	257,0	28,6
Policía Nacional	Adquisición y mantenimiento de armamento y equipos para preservación seguridad nacional	60,8	6,8
	Adquisición, mantenimiento y fortalecimiento de equipo aeronáutico de la Policía Nacional	36,3	4,0
	Total Policía Nacional	102,3	11,4
Total Sector Defensa		900,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM

Otras vigencias futuras en inversión autorizadas en 2011 a sectores como minas, presidencia y planeación, se otorgaron sobre rubros, en ese orden sectorial, como estudios para exploración de hidrocarburos en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (\$477,1 mil millones) y el mejoramiento de las prácticas mineras en el país a cargo del Servicio Geológico Colombiano (SGC) (\$285,5 mil millones); hacia programas a cargo de Acción Social, como la superación de la pobreza absoluta y la atención de la población desplazada (\$778,0 mil millones); y en Planeación, para el direccionamiento de los recursos del Acto Legislativo No 005 de 2011, que creó el Sistema Nacional de Regalías (\$745,6 mil millones).

En funcionamiento, a pesar de ser el gasto sobre el cual se autorizó el menor porcentaje de vigencias futuras en 2011, con apenas el 9,9% del total, se resalta que el rubro con mayor incidencia fue el de adquisición de bienes y servicios (\$1,64 billones), que concentró el 42,6% del total de vigencias futuras autorizadas en funcionamiento. Sobre el valor autorizado para adquisición de bienes y servicios, el sector defensa participó con el 73,5%, seguido por los sectores de justicia y hacienda, con el 14,2% y 10,6%, respectivamente (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6
Vigencias futuras autorizadas para funcionamiento en 2011
Por rubros representativos
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Rubros	Valor Autorizado	% Sobre Total en Funcionamiento
Compra de Bienes y Servicios Agencia Logística Fuerzas Militares	137,7	3,6
Compra de Bienes y Servicios por el Ejército Nacional	207,4	5,4
Compra de Bienes y Servicios por la Fuerza Aérea	314,0	8,2
Adquisición de Bienes y Servicios por Ministerio de Defensa - Gestión General	13,6	0,4
Adquisición de Bienes y Servicios por Ministerio de Defensa - Dirección de Salud	124,4	3,3
Adquisición de Bienes y Servicios por Policía Nacional - Gestión General	147,9	3,9
Adquisición de Bienes y Servicios por Policía Nacional - Dirección de Salud	270,2	7,1
Adquisición de Bienes y Servicios por la Fiscalía General - Gestión General	172,8	4,5
Adquisición de Bienes y Servicios por Fondo Rotatorio Registraduría	2,3	0,1
Adquisición de Bienes y Servicios por Instituto Medicina Legal	3,3	0,1
Adquisición de Bienes y Servicios por Ministerio de Hacienda y Unidades Adscritas	205,5	5,4
Adquisición de Bienes y Servicios por Ministerio de Trabajo - Gestión General	27,9	0,7
Total Adquisición de Bienes y Servicios por Entidades	1.626,9	42,6
Alimentación para Internos en el INPEC	499,2	13,1
Servicios Médicos del Fondo Psivo FF NN - Salud	239,8	6,3
Fondo de Organismos Financieros Internacionales (FOFI) del Ministerio de Hacienda	237,1	6,2
Cajanal Pensiones	73,8	1,9
Total Autorizaciones de Vigencias Futuras en Funcionamiento	3.823,2	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Presentación y Cálculos CGR-DEM

En orden de importancia, le siguieron en funcionamiento las autorizaciones de vigencias futuras para la alimentación de internos a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (\$499,2 mil millones) y las concedidas para atender los compromisos del Fondo de Organismos Financieros Internacionales (FOFI), adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que alcanzó los \$237,1 mil millones (Cuadro 6.6).

En síntesis, los montos autorizados para vigencias futuras en 2011, a nivel del gobierno nacional central, fueron significativos, en especial, los relacionados con la inversión en los sectores de transporte, hacienda, salud, trabajo y protección social. Institucionalmente se dio un paso importante en la dirección de subsanar un vacío legal y dar la mayor transparencia al uso de las vigencias futuras de carácter excepcional por parte de los niveles departamentales y municipales de gobierno con la expedición de la Ley 1483 de 2011.

CAPÍTULO VII

HALLAZGOS PRESUPUESTALES

VIGENCIA 2011

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de auditoría en materia presupuestal que cada una de las delegadas sectoriales encontró en ejercicio del proceso auditor para la vigencia 2011.

7.1 Contraloría Delegada de Infraestructura Física, Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional

7.1.1 Instituto Nacional de Concesiones (INCO)

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento apoyo estatal para los nuevos proyectos de concesión.

Deficiencias en la ejecución presupuestal en el subprograma red troncal nacional, proyecto mejoramiento autopista Bogotá - Villavicencio por \$30.120 millones, correspondiente a recursos de la Gobernación del Meta que aún no han sido recibidos incumpliendo el convenio celebrado entre la Gobernación del Meta y el INCO.

- **Nombre cuenta:** Rehabilitación de vías férreas a nivel nacional a través del sistema de concesiones.

Deficiencias en la ejecución presupuestal en el subprograma transporte férreo, cuya ejecución fue del 60,2%, dejando de ejecutar \$22.739 millones.

- **Nombre cuenta:** Apoyo a la gestión del Estado. Asesorías y consultorías contrato de concesión.

Deficiencias en la ejecución presupuestal del subprograma intersubsectorial transporte, compuesto por seis proyectos, de los cuales tres presentaron el siguiente nivel de ejecución: 4,1%, 18,3% y 49,6%, dejando de ejecutar \$56.482 millones.

- **Nombre cuenta:** Rehabilitación de vías férreas a nivel nacional, a través del sistema de concesiones.

El proyecto de concesión férrea del Atlántico, por valor de \$3.194 millones, cuenta con autorización de cupo vigencias futuras para la contratación de interventora, las cuales se han aprobado continuamente para las vigencias 2010, 2011 y 2012, sin que se haya ejecutado el proyecto.

- **Nombre cuenta:** Rehabilitación de vías férreas a nivel nacional, a través del sistema de concesiones.

Como consecuencia del incumplimiento de la Gobernación del Meta en la entrega de los recursos destinados al proyecto de mejoramiento de la autopista Bogotá - Villavicencio, la Concesionaria Vial de los Andes S.A. presentó en marzo de 2012 pretensiones por el pago de intereses que ascienden a \$5.912 millones, que generó retrasos en el pago de las vigencias futuras autorizadas por el CONFIS y el aumento de los costos por intereses por inoportunidad en la colocación de los recursos.

Verificados los saldos de los ingresos registrados en el SINFAD y el SIIF II por parte de Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), se presentó una diferencia de \$13.042,6 millones, debido a que el SIIF II no permitió el registro en los meses de

noviembre y diciembre de las transferencias, lo que conllevó a que por fallas en el Sistema no exista conciliación de saldos entre estos aplicativos y no se reportara la realidad de la información de la entidad al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7.1.2 Instituto Nacional de Vías (Invías)

- **Nombre cuenta:** Construcción obras de emergencia para la red vial nacional.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación. Valor del hallazgo \$4.433 millones.

- **Proyecto:** Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse, es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$96 millones en este proyecto.

- **Proyecto:** Construcción obras anexas y túnel del segundo centenario. Departamentos de Tolima y Quindío.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni

contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$1.741 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Construcción segunda calzada Buga - Buenaventura - Valle.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$34 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Conservación de vías a través de microempresas y administradores viales pago pasivos exigibles vigencias expiradas nacional.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$15.665 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad nacional.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni

contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$268 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad. Nacional

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$27.851 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento conexión transversal Buenaventura - Puerto Carreño y troncal central Cundinamarca.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$70 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia

expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$69.327 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Análisis y estudios varios.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$1.060 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Adecuación y dotación de infraestructura para la seguridad vial.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$162 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Construcción, diseño, contratación normalización, adecuación, dotación e implantación del laboratorio nacional de aduanas en un predio propiedad de la DIAN.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni

contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$1.544 millones en el proyecto construcción de la variante San Francisco – Mocoa, departamento de Putumayo, cuya cuenta que no se encuentra en la relación de cuentas presupuestales del aplicativo.

- **Nombre cuenta:** Construcción reconstrucción, adquisición y adecuación de casetas de peaje.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 estableció que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$239 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y pavimentación de las vías a través del programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional Colombia.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$20.000 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Construcción puentes de la red vial.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996, establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia

expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$14.829 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento carretera Buenaventura - Villavicencio de la transversal Buenaventura - Villavicencio. Departamentos de Valle, Quindío, Tolima, Cundinamarca y Meta.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$5.907 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Recuperación de la navegabilidad del río Meta en los departamentos del Meta, Casanare, Arauca y Vichada.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$5.000 millones del proyecto Mantenimiento del río Jiguamiando, mediante el destronque y limpieza de su cauce natural.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento vías alternas a la troncal de occidente. Departamentos de Nariño, Antioquia, Cauca, Valle del Cauca y Risaralda.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$2.895 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Mejoramiento y mantenimiento carretera Turbo - Cartagena de la Transversal del Caribe. Departamentos de Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar y Atlántico.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$2.524 millones en este proyecto.

- **Nombre cuenta:** Recuperación de la navegabilidad del río Meta en los departamentos del Meta, Casanare, Arauca y Vichada.

El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Es así como al cierre de 2011 el Invías presentó saldos de apropiación de \$1.660 millones en este proyecto.

Descripción del hallazgo	Cuenta	Valor millones
<p>El artículo 89 del Decreto 111 de 1996 establece que los saldos de las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación al cierre de cada vigencia expiran y no pueden comprometerse, adicionarse transferirse ni contracreditarse.</p>	Honorarios	1.600
	Mejoramiento y mantenimiento circunvalares de San Andrés y Providencia. San Andrés.	1.252
	Mejoramiento y mantenimiento de la transversal del Carare. Puerto Araujo- Cimitarra-Landazuri-Vélez-Barbosa-Tunja. Santander-Boyacá.	1.210
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Villagarzón-La Mina-San Juan de Arama-Villavicencio-Tame-Saravena-Puente Internacional Río Arauca. Troncal Villagarzón - Saravena. Putumayo – Caquetá - Meta-Casanare.	1.088
	Dotación de señales, construcción y mejoramiento de obras para seguridad vial.	875
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Chinchiná-Manizales. Acceso a Manizales. Caldas.	778
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Puente San Miguel-Espinal de la troncal del Magdalena. Putumayo-Cauca-Huila-Tolima.	1.396
	Construcción mejoramiento, adecuación y equipamiento de los edificios sedes del Instituto Nacional de Vías (Invías).	742
	Mejoramiento administración y mantenimiento del Sistema de Gestión de la Calidad. Nacional	625
	Mejoramiento y mantenimiento circunvalares de San Andrés y Providencia. San Andrés.	615
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Buenaventura-Villavicencio de la transversal Buenaventura-Villavicencio. Valle-Quindío-Tolima-Cundinamarca-Meta.	508
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Villavicencio-Puerto López-Puerto Gaitán-El Porvenir-Puerto Carreño. De la transversal Buenaventura - Villavicencio-Puerto Carreño. Meta-Vichada.	500
	Control de inversiones a través de comisiones de supervisión, estudios y diseños.	463
	Control De Inversiones a través De Comisiones De Supervisión, Estudios Y Diseños.	308
	Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la Red Fluvial Nacional.	449
	Construcción mejoramiento, rehabilitación y dotación de muelles de interés nacional	339
	Mejoramiento de la gestión ambiental en los proyectos del Instituto Nacional de Vías (Invías).	383
	Distribución recaudo y control de la contribución de valorización.	351
	Mejoramiento y mantenimiento carretera El Carmen-Valledupar-Maicao de la transversal Carmen-Bosconia-Valledupar-Maicao. Bolívar-Magdalena-Cesar- Guajira.	320
	Mejoramiento y mantenimiento carretera Villavicencio-Puerto López-Puerto Gaitán-El Porvenir-Puerto Carreño. De la transversal Buenaventura - Villavicencio-Puerto Carreño. Meta-Vichada.	287
Adquisición mantenimiento y operación de vehículos y aeronaves	283	

Mejoramiento y mantenimiento carretera Patico-Paletará-Isnos-Pitalito-San Agustín. Huila-Cauca.	201
Control de inversiones a través de comisiones de supervisión, estudios y diseños.	193
Implementación a la gestión predial por construcción, mejoramiento, rehabilitación, conservación y emergencias en los proyectos de inversión del Instituto Nacional de Vías Nacional (Invías).	156
Mejoramiento y mantenimiento carretera Popayán-Patico-La Plata. Circuito Ecoturístico. Huila-Cauca.	155
Construcción mejoramiento, adecuación y equipamiento de los edificios sedes del Instituto Nacional de Vías (Invías).	153
Apoyo y dotación a la gestión técnica y administrativa de la entidad. Nacional.	151
Construcción obras de protección y adecuación en la región de la Mojama. Antioquia, Bolívar, Córdoba y Sucre.	146
Adquisición de seguros para vehículos que transiten en carreteras nacionales.	141
Levantamiento y análisis de información sobre tránsito y de pesos de vehículos de carga.	108
Mejoramiento y mantenimiento transversal San Gil-Mogotes-La Rosita. Santander - Boyacá	105
Mantenimiento de vías farreas a nivel nacional.	203
Construcción mejoramiento, rehabilitación y dotación de muelles de interés regional.	97
Mejoramiento y mantenimiento carretera Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Villa de Leyva-Tunja-Ramiriquí-Miraflores-Monterrey. Boyacá-Casanare.	90
Mejoramiento y mantenimiento carretera Puerto Boyacá-Chiquinquirá-Villa de Leyva-Tunja-Ramiriquí-Miraflores-Monterrey. Boyacá-Casanare.	89
Conservación mantenimiento periódico y rutinario de la red vial nacional por contrato.	76
Mejoramiento y mantenimiento carretera Popayán-Patico-La Plata. Circuito Ecoturístico. Huila-Cauca.	67
Adquisición instalación, implantación y mantenimiento de equipos y programas para el desarrollo de sistemas.	56
Mejoramiento y mantenimiento Tribugá-Medellín-Puerto Berrío-Cruce Ruta 45-Barrancabermeja-Bucaramanga-Pamplona-Arauca. Chocó – Antioquia - Santander - Norte de Santander y Arauca.	66
Construcción transbordadores obras complementarias a nivel nacional.	39
Adquisición instalación, implantación y mantenimiento de equipos y programas para el desarrollo de sistemas.	34
Administración recaudo y control de peaje.	34
Mejoramiento y mantenimiento carretera Puente San Miguel-Espinal de la troncal del Magdalena. Putumayo-Cauca-Huila-Tolima.	30
Construcción y rehabilitación de puentes de la red terciaria nacional.	26

Mejoramiento y mantenimiento carretera Altamira-Florencia. Huila-Caquetá.	29
Mejoramiento y mantenimiento de la transversal del Carare. Puerto Araujo- Cimitarra-Landazuri-Vélez-Barbosa-Tunja. Santander-Boyacá.	18
Capacitación de empleados del Instituto Nacional de Vías (Invías).	15
Implementación de un sistema de gestión integral del riesgo de las redes de transporte en Colombia vial, fluvial, férrea y puertos.	10
Mejoramiento y mantenimiento carretera Buenaventura-Villavicencio de la transversal Buenaventura-Villavicencio. Valle-Quindío-Tolima-Cundinamarca-Meta.	8
Saneamiento organización y control de los bienes inmuebles asignados al Instituto Nacional de Vías (Invías).	7
Mejoramiento y mantenimiento carretera Duitama-Sogamaso-Aguazul. accesos a Yopal. Boyacá-Casanare.	5
Mejoramiento y mantenimiento de la carretera Los Cueros-Málaga. Santander.	2

7.2 Contraloría Delegada del Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras

7.2.1 Ministerio del Interior y la Justicia

Los recursos para la contrapartida (€2,120 millones) no fueron establecidos dentro del presupuesto de inversión del Ministerio del Interior, como entidad proponente ante el BPIN, ni en los presupuestos de las entidades asociadas al mismo (Fiscalía General de la Nación y Defensoría del Pueblo).

De tal manera y con el fin de atender en parte dicha responsabilidad, la Nación, mediante la Agencia Presidencial para la Acción Social, transfirió para los años 2010 (\$100 millones ó €40.260) y 2011 (\$300 millones ó €19.850) al Ministerio del Interior, gracias al convenio interadministrativo; mientras que el resto del presupuesto ejecutado en las anteriores vigencias fue asumido por las entidades asociadas, utilizando sus presupuestos de funcionamiento, sin considerar la especialización y programación integral de los recursos

aportados al proyecto, situación que no permite realizar un control efectivo sobre los recursos de contrapartida.

7.2.2 Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Al cierre de la vigencia 2011, el Fondo Rotatorio constituyó reservas presupuestales para gastos de funcionamiento e inversión por \$1.228,7 millones y \$14.638,1 millones, respectivamente, que alcanzaron el 7% y 58% del presupuesto de la vigencia, incumpliendo lo establecido en la Ley de presupuesto, con límites del 2% y 15%, respectivamente, originado en la falta de planeación y control por parte de la entidad.

En el rezago presupuestal de 2011, se encontró en la reserva, partidas por \$14,9 millones por el pago del gravamen a los movimientos financieros (GMF) que no correspondieron a los compromisos adquiridos. En las cuentas por pagar se incluyeron \$43,8 millones por GMF de pagos realizados en diferentes meses de 2011 (abril a noviembre), cuyas partidas ya no constituyen pasivos para la entidad. Igualmente, no se creó la obligación correspondiente al GMF de las cuentas por pagar constituidas, la cual fue de \$12,9 millones.

De estas inconsistencias se afectaron los proyectos de inversión, así: ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la RNEC: \$3,9 millones; adquisición de equipos de cómputo para la RNEC: \$1,2 millones; mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura administrativa a nivel nacional: \$1,9 millones; implementación programa de servicio al ciudadano nacional: la reserva para el GMF debía constituirse por \$9,8 millones y se encuentra en \$11,7 millones; y el GMF de las cuentas por pagar esta subestimado, ya que debería ser de \$1,9 millones y se realizó por \$0,034 millones.

La constitución de la reserva presupuestal a diciembre 31 de 2011 excedió el 2% de los gastos de funcionamiento en \$ 1.088 millones y el 15% de los gastos de inversión en \$2.692 millones.

Las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre de 2011 y las obligadas presupuestalmente, presentaron diferencia de \$434,8 millones, en razón de que el valor de los saldos SIIF II reportado en la ejecución presupuestal difirió con lo reflejado en las cuentas por pagar, basadas en los soportes físicos.

El monto constituido como reserva presupuestal y amparado con soportes ascendió a \$4.674 millones, mientras que los compromisos (obligaciones) lo hicieron por \$4.787 millones, que representó una diferencia de \$113 millones, los cuales debieron ser liberados oportunamente.

7.2.3 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex)

No se encontraron soportes contables de los registros de reservas ocasionales a disposición de la Junta Directiva, por valor de \$3.036 millones, por cuanto los procesos de depuración adelantados por la entidad así lo demostraron. Lo anterior generó incertidumbre en la consistencia de la cifra registrada, así como el destino y uso de estos recursos, los cuales son reconocidos en el patrimonio desde hace más de 20 años.

7.2.4 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En la ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento, por \$6.520.185 millones, algunos rubros, especialmente en gastos generales, presentaron bajas ejecuciones y en otros casos sin ejecución alguna, donde se destacó impuesto de vehículos, otros impuestos,

papelería y útiles de escritorio, servicios para estímulos, entre otros; mientras que en lo que respecta a transferencias corrientes se destacó el programa de protección a personas en situación de riesgo y el Fondo de Compensación Interministerial, entre otros. Para el caso de transferencias de capital se encontraron los préstamos a entidades territoriales y otras entidades públicas del orden territorial y préstamos a entidades descentralizadas, entre otras.

El SIIF Nación no contempló la estructura de los libros previstos en el manual anexo a la Resolución 6224 de 2010 y la CGR extrajo la información de la contabilidad presupuestal directamente del aplicativo. En tal sentido, el ministerio debe tener en cuenta que la observación está enfocada en materia de definición, procedimientos para la afectación y el registro presupuestal y la estructuración de libros de contabilidad presupuestal.

Los ingresos de la vigencia 2011 fueron de \$5.574.858 millones, de los cuales se evidenció que en la carga de datos al SIIF II se presentaron errores en algunos registros, que requirieron reclasificaciones de las cuentas y cargues manuales. Lo anterior conllevó a la indebida clasificación y causación inicial de los ingresos, así como el desgaste administrativo en las áreas involucradas en el proceso, al tener que revisar nuevamente la información y efectuar los registros manuales necesarios para la reclasificación de dichas cuentas.

7.2.5 Ministerio de Relaciones Exteriores

Se evidenció que por deficiencias en la programación y planeación presupuestal acorde con la coordinación y oportunidad en los diferentes procesos institucionales, se constituyó rezago presupuestal por \$3.807 millones, que no presentó ningún nivel de ejecución durante la vigencia 2011, de los cuales \$3.746 millones fueron de prima costo de vida y \$61 millones a otros conceptos de funcionamiento que fueron cancelados el 3 de noviembre de 2011.

7.2.6 Registraduría Nacional del Estado Civil

En la constitución del rezago presupuestal de la Registraduría Nacional del Estado Civil por la vigencia 2011 se evidenciaron las siguientes situaciones:

- En la reserva presupuestal se encontró una partida a nombre de Colvatel por \$298,2 millones, la cual no contó con soporte que la sustente y, por lo tanto, no constituyó un compromiso real para la entidad.

- Dichas reservas se encontraron subestimadas en \$635,6 millones, cuyo valor fue registrado de manera errónea como cuentas por pagar, correspondiente al contrato 331.

Lo anterior evidenció falta de análisis, control y depuración de las partidas incluidas en el rezago presupuestal, que ocasionó inobservancia de los criterios para su constitución, al incluir compromisos y obligaciones sin el respaldo correspondiente.

7.2.7 Senado de la República

En la revisión de los soportes del pago de las cuentas por pagar de la vigencia 2011, se pudo establecer que se remitió factura No 0476, de fecha 3 de enero de 2012, por valor de \$4,3 millones, que no se debió constituir como cuenta por pagar, al no haberse recibido el bien o servicio contratado en la vigencia 2011. Lo anterior contravino lo estipulado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996 y lo señalado en el artículo 6 del Decreto 1957 de 2007, constituyéndose en una presunta falta disciplinaria. Igual situación se presentó con la factura No. 175140 de fecha 1 de enero de 2012, por valor de \$1,0 millones.

7.2.8 U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) - Función pagadora

Por deficiencias en la coordinación de acciones entre las dependencias involucradas en el proceso en dos direcciones seccionales, se certificaron servicios prestados por los meses de octubre y noviembre de 2010, que correspondían a cuentas por pagar, aunque se relacionaron dentro de las reservas presupuestales. Esta situación no fue congruente con la norma precitada y por ende incidió para que se subestimaran las cuentas por pagar con su consecuente sobrestimación de las reservas presupuestales. El valor afectado ascendió al monto de \$162.601.850.

La DIAN ejecutó en la vigencia 2010, con cargo al Plan Antievasión, el contrato No. 026-033-2010 por \$4.976 millones, del cual se debió transferir \$497 millones correspondiente al 10%. No obstante, por disponibilidad presupuestal sólo se cancelaron \$308 millones, quedando un saldo por pagar de \$189 millones, situación que denotó deficiencias en la planeación y programación presupuestal y que incidió en que se vieran afectados próximos presupuestos y que tengan que solicitar los recursos ante el MHCP a través del rubro pasivos exigibles - vigencias expiradas, con el fin de cubrir dicho pago.

7.2.9 Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

En desarrollo del proyecto de mejoramiento de la gestión de las políticas públicas a través de las tecnologías de información (TIC), se suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales No 001 de 7 de enero de 2011, con el objeto de apoyo jurídico a la Secretaria General del Departamento, por \$49,5 millones, con cargo al presupuesto de inversión, componente sistemas de información del proyecto mejoramiento gestión de las políticas públicas en el DAFP, a través del uso de las TICS (Código presupuestal C.520.01000-10), pese a que al Departamento le fueron asignados recursos para funcionamiento, servicios personales indirectos y honorarios. Por lo anterior se configuró un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

7.3 Contraloría Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad

7.3.1 Agencia Logística de las Fuerzas Militares

Para la vigencia 2011 se apropió un total de \$974.262 millones, de los cuales se comprometieron \$862.274 millones, es decir, el 89%, quedando un saldo sin ejecutar, a 31 de diciembre de 2011, de \$111.988 millones, que corresponden al 11%. Con lo anterior se evidenciaron deficiencias en la planeación para ejecutar los recursos asignados para el cumplimiento de las metas y actividades propuestas en la vigencia, que impactó el logro de los objetivos misionales y el desempeño de la institución.

En el rubro de inversión se presentó un sobrante de apropiación del 95%, debido al cambio de políticas de dirección en la modalidad de contratación para la construcción de la sede de la Agencia, ya que en los estudios previos se determinaron por administración propia y no por licitación pública. Esta modificación se presentó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de reprogramar los cupos asignados en el presupuesto y la apropiación de 2011 en el 2012, situación que fue aprobada para la entidad. El porcentaje de ejecución en inversión fue del 5%.

En la Regional Tolima Grande se verificaron de manera selectiva los soportes que sustentaron las reservas presupuestales, a 31 de diciembre de 2011, en donde se observó lo siguiente: el contrato 019, según planilla de control, con un saldo pendiente de ejecutar de \$212,0 millones frente a una solicitud del supervisor de la reserva de \$216,1 millones, que constituyó una mayor reserva de \$4,1 millones. Las anteriores situaciones evidenciaron falta de control y verificación de los soportes para constituir las reservas presupuestales, lo que generó que se incumpla la Ley 87 de 1993, artículo 2. Objetivos del Sistema de Control Interno, literal g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación.

Verificados los documentos que soportan las reservas presupuestales en la Regional Tolima Grande I, se observó que en el documento No. 153211, con solicitud de CDP 116511, se constituyó la reserva por \$53,5 millones, no obstante, revisado el expediente del contrato no reposan informes de supervisión, ni la planilla de control de ejecución del mismo, debido a que de la unidad militar Comando de Ingenieros Militares No. 2 en Baraya, Huila no recibió los informes de supervisión, las remisiones o altas. Es decir, no llegaron a la regional los soportes correspondientes a los pedidos de octubre, noviembre y diciembre de 2011.

Durante la implementación del nuevo SIIF Nación en la vigencia de 2011, en cumplimiento a las circulares del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 038 y 039 del 16 de noviembre de 2010, a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares se le presentaron inconvenientes de suspensión del aplicativo y constante caída del sistema, que lo afectó a nivel nacional, haciéndose más evidente en el último bimestre. La ejecución del rezago presupuestal de la vigencia 2010 no logró culminar la cadena presupuestal del rezago en el aplicativo SIIF, por cuanto el sistema presentó inconsistencia en las transacciones a nivel nacional.

Se presentaron inconvenientes en la generación de los reportes, por cuanto el reporte de comprobantes no permite verificar y monitorear el estado de los mismos e identificar la cadena presupuestal. Con lo anteriormente expuesto, se evidenció que el proceso de implementación del SIIF Nación II no se ajustó a los requerimientos de la Agencia y ocasionó inconvenientes para adelantar los diferentes procesos de aplicabilidad y operatividad en el sistema para el cumplimiento de lo dispuesto por el ministerio, que generaron inconsistencias, tanto en los procedimientos presupuestales y contables, por lo que la entidad aún continua aplicando el sistema NOVASOTF.

En la verificación de los documentos soportes para la constitución de la reserva presupuestal, se observó que en los expediente de los contratos de obras (clasificado por presupuesto como inmuebles), tales como el 104,159 238 y 312, no reposan documentos

que justifiquen la constitución de la reserva expedida por el supervisor, es decir, no se elaboró la solicitud.

La oficina de presupuesto realizó la reserva con base en la ejecución presupuestal del contrato, no obstante la entidad tenía adiciones al mismo, según la planilla de control. El Supervisor del contrato no avaló la solicitud de la reserva, como tampoco la envió a la oficina de presupuesto como documento soporte que sustente la reserva presupuestal.

7.3.2 Caja de Sueldo Retiro de las Fuerzas Militares (Cremil)

- **Nombre cuenta:** Otras transferencias previo concepto DGPPN.

En la ejecución del presupuesto de gastos de 2011 se evidenció una inadecuada planeación, así como ausencia de gestión en su ejecución, debido a que en el rubro de otras transferencias, previo concepto DGPPN, la apropiación inicial de \$118.547 millones no se efectuó en su totalidad, razón por la cual se debieron trasladar \$81,9 millones para mitigar la ola invernal. El valor del hallazgo ascendió a \$81.988 millones.

7.3.3 Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur)

Se evidenciaron deficiencias en la elaboración del anteproyecto de presupuesto, ya que la entidad no incluyó el valor requerido para cancelar la totalidad de los fallos ejecutoriados al final de la vigencia, de conformidad con lo establecido en el literal a, del artículo 38, en concordancia con el artículo 45 del Decreto 111 de 1996, por cuanto carece de una estimación real del número y valor de los fallos en firme, lo que generó pago de intereses de mora adicional a la condena incluida en las sentencias ejecutoriadas.

Prueba de esta situación, fue el hecho que en el anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2012, la Entidad consideró que se deberían cancelar 2.868 fallos, para lo cual solicitaron \$46.080 millones; sin embargo, en estudio realizado en abril de 2012 por la misma Entidad se informaron 11.092 fallos ejecutoriados, que ascienden a \$144.196 millones, lo que implicó un desfase del presupuesto en \$98.116 millones.

7.3.4 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)

- **Nombre cuenta:** Compra de bienes y servicios.

La reserva presupuestal constituida sobre los gastos de inversión para la vigencia fiscal 2011, representó el 50,55% de la apropiación definitiva. Esta práctica de la institución, se ha repetido durante los últimos cuatro años, superando los valores reglamentarios permitidos para la constitución de las reservas presupuestales de inversión, en los términos del artículo 2 del Decreto 1957 de 2007, que ordena no exceder el 15% de los gastos de inversión en la constitución de las reservas presupuestales.

7.3.5 Comando Armada Nacional

Por falta de gestión presupuestal de los ejecutores del presupuesto en cada una de las subunidades, la Armada Nacional dejó de ejecutar \$11.933,01 millones de recursos para funcionamiento, equivalente al 1,2% de estos recursos y \$35.433,07 millones del rubro de inversiones, equivalente al 7% del total del presupuesto de inversiones, para un total de \$47.366,07 millones sin ejecutar.

Esta falta de gestión impactó directamente en el no cubrimiento de necesidades de las actividades misionales de la entidad, tales como atención en la compra y mantenimiento

de unidades navales y fluviales, guarniciones militares para los infantes de marina y, en general, en necesidades para el alistamiento de la marina, inobservando las normas sobre gerencia pública establecidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Ley 909 de 2004 y Ley 489 de 1998.

Se evidenció que no se aforaron ni apropiaron en el presupuesto de la Armada Nacional los ingresos generados por el arrendamiento del muelle 13 ubicado en Buenaventura, el cual, de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2011 generó \$9.645,73 millones (este valor no incluyó lo recibido por el arrendamiento de julio a diciembre de 2007) y, por tanto, la ejecución de estos recursos se efectuó por fuera del proceso presupuestal, cuyos recursos deben estar registrados en el rubro de fondos internos de la Armada Nacional. La entidad considera que no debe registrarlos porque el Ministerio de Transporte no le transfirió la propiedad del bien, contrariando lo establecido en los numerales 25 y 28, Capítulo Tercero del Régimen Contable.

Adicionalmente, el convenio planteó la ejecución de los recursos para proyectos de guarniciones militares. Sin embargo, se financió la construcción del Edificio Insignia, ubicado en la Carrera 9 N° 94-28 de Bogotá, D.C. como casa y comando fiscal de los cuatro almirantes más antiguos de la institución, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como lo es la inscripción en el banco de proyectos y su respectiva aprobación por parte de Planeación Nacional, como requisito previo a la asignación de los recursos. Tampoco se evidenció, por parte de la Armada Nacional, un adecuado seguimiento y control contractual y financiero a la ejecución de este convenio, por cuanto los conceptos del gasto y las cifras suministradas no fueron consistentes frente a las presentadas por la Agencia Logística, aunado a que a 31 de diciembre de 2011 la construcción tuvo un costo de \$8.007,76 millones, sin incluir el valor de la dotación estructural y el menaje.

Se evidenció que no se aforaron ni apropiaron en el presupuesto de la Armada los ingresos generados por el arrendamiento del lote El Limbo / La Marina, muelle ubicado en

Cartagena, por lo que la ejecución se ha efectuado por fuera del proceso presupuestal, con recursos que deben estar registrados en el rubro de fondos internos de la Armada Nacional, los cuales, con corte de 31 de diciembre de 2011, generaron \$4.265,77 millones, por cuanto la Armada Nacional es el beneficiario final del uso, goce y disfrute de estos recursos. La Agencia Logística es la administradora de los recursos provenientes del arrendamiento para lo cual cobra una comisión y la ejecución depende de las prioridades que defina la Armada.

Adicionalmente, la celebración del contrato de comodato del lote El Limbo no tiene las características propias del mismo, por cuanto se genera una renta por cuenta de los ingresos por arrendamiento y que deviene en otro negocio jurídico. De tal manera, nos encontramos ante la vulneración de los fines esenciales de la contratación estatal y de la cadena presupuestal establecidas en el estatuto orgánico de presupuesto.

De acuerdo a los seguimientos en la ejecución de este convenio, los valores señalados por la Armada Nacional difieren de los reportados por contabilidad de la Agencia Logística, correspondiente a un saldo de estos recursos por \$1.063,50 millones, es decir, con una diferencia en cifras de \$ 569,73 millones, evidenciando que la Armada Nacional, nivel central, no lleva un adecuado seguimiento y control financiero ni contractual a la ejecución de este convenio.

Existen convenios de colaboración entre el Ministerio de Defensa y otras entidades del Estado o privadas, con el fin de fortalecer la capacidad de la fuerza pública para mantener la seguridad y el orden constitucional en el área de las operaciones de la empresa con quien se firma el convenio, a través de apoyos en dinero o en especie a las unidades de la Armada Nacional, recursos que acuerdan directamente para el fin del convenio. Sin embargo, se evidenció que a pesar de estar en ejecución dichos convenios en el sector de hidrocarburos, no se registra en el presupuesto de la Armada Nacional el ingreso de los aportes en dinero que entregan estas entidades (por intermedio de la Agencia Logística quien los administra), y por lo tanto, la ejecución se efectúa por fuera del proceso y cadena

presupuestal establecida en el estatuto de presupuesto, cuyos recursos deben estar registrados en el rubro de fondos internos para su respectiva ejecución.

7.3.6 Hospital Militar

- **Proyectos:** Indemnización de vacaciones.

Se observó que la entidad no constituyó dentro del rezago presupuestal lo correspondiente a los registros en la cuenta 2460, por valor de \$188,3 millones. Lo anterior debido a la falta de conciliación entre las áreas involucradas en el proceso, incumpliendo lo establecido en el artículo 35 del Decreto 4970 del 30 de diciembre de 2011. Valor de hallazgo \$188 millones.

7.3.7 Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)

Con un presupuesto apropiado para la vigencia 2011 de \$ 96.190 millones, se generó , a 31 de diciembre de 2011, un porcentaje de ejecución bajo del 64,45%, teniendo en cuenta que se destinó a atender los gastos de funcionamiento; mientras que el rubro de inversiones se ejecutó tan solo el 18,73%, dejando de lado los proyectos que estaban encaminados a subsanar muchas de las dificultades de la entidad en materia tecnológica, originada en la falta de coordinación y programación integral de las áreas.

7.3.8 Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura

- **Nombre cuenta:** Adquisición de bienes y servicios.

Se constituyó una reserva presupuestal que superó el porcentaje establecido en la norma presupuestal. El valor del hallazgo ascendió a \$117.238 millones.

En la ejecución de las reservas presupuestales de 2010 se dejaron de ejecutar pagos. El valor del hallazgo ascendió a \$3.815 millones.

Con el contrato 119 de 2010 se realizaron pagos en la vigencia 2011, sobre los cuales no se constituyó reserva presupuestal. El valor del hallazgo ascendió a \$24 millones.

7.3.9 Ejército Nacional de Colombia

- **Proyecto:** Adquisición de bienes y servicios.

No se liberaron los saldos de los certificados de disponibilidad presupuestal al cierre de la vigencia 2011, por no corresponder a compromisos adquiridos. El valor del hallazgo ascendió a \$377,3 millones.

7.3.10 Fiscalía General de la Nación

- **Nombre cuenta:** Servicios personales indirectos.

La entidad registró un mayor valor en la constitución de las reservas presupuestales de \$47 millones, con relación a la información suministrada a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas de la CGR. El valor del hallazgo ascendió a \$47 millones.

- **Nombre cuenta:** Adquisición de bienes y servicios.

La entidad Fiscalía General de la Nación suministró una información a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas mayor en \$6.959,7 millones, con relación a la aportada a la comisión de auditoría, la cual correspondió a la cuenta de adquisición de bienes y servicios. El valor del hallazgo ascendió a \$6.960 millones.

- **Nombre cuenta:** Mantenimiento de bienes inmuebles.

La Fiscalía General de la Nación suministró una información correspondiente a la constitución de reservas presupuestales mayor en \$422,5 millones a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas de la CGR, con relación a la suministrada a la comisión de auditoría. La cuenta presupuestal afectada fue el mejoramiento, adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la Fiscalía General de la Nación. El valor del hallazgo ascendió a \$422,5 millones.

- **Nombre cuenta:** Adquisición de bienes y servicios.

La Fiscalía General de la Nación no comunicó dentro de la constitución de las reservas presupuestales valores por \$3.180 millones, con relación a la información entregada a la comisión de auditoría, las cuales corresponden a la adquisición de bienes y servicios por \$1.076 millones.

- **Nombre cuenta:** Impuestos y multas.

La Fiscalía General de la Nación no comunicó dentro de la constitución de las reservas presupuestales valores por \$3.180 millones, con relación a la información entregada a la comisión de auditoría, los cuales corresponden a la adquisición de bienes y servicios por \$1,5 millones.

- **Nombre cuenta:** Adecuación de la sede central y mejoramiento de las instalaciones de las sedes de las aéreas operativas a escala nacional.

La Fiscalía General de la Nación no comunicó dentro de la constitución de las reservas presupuestales valores por \$3.180 millones, con relación a la información a la comisión de auditoría, las cuales corresponden a la adquisición de bienes y servicios por \$2.102,6 millones, por adquisición de lote, diseño, construcción y dotación de sede seccional Bogotá.

7.3.11 Ministerio de Justicia y del Derecho

La apropiación definitiva para el Ministerio de Justicia y del Derecho fue de \$74.840,2 millones y tan solo se comprometieron recursos por \$17.690 millones, equivalente al 24%, en situación que pudo afectar la gestión misional del Ministerio de Justicia y del Derecho para dicha vigencia.

La apropiación para el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana fue de \$16.586,4 millones, con destino a la terminación del proyecto de seguridad ciudadana electrónica de siete establecimientos de reclusión del orden nacional, de conformidad con las especificaciones técnicas; y a la construcción del cerramiento perimetral y de garitas como mejora a la seguridad física, conforme a los requerimientos técnicos indicados en el plan de regularización y manejo de la penitenciaría de La Picota de Bogotá. Se estableció que durante la vigencia fiscal 2011 la ejecución fue cero.

7.4 Contraloría Delegada Sector Minas y Energía

7.4.1 Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)

De acuerdo a las pruebas efectuadas, el presupuesto asignado se ejecutó correctamente. Al cierre del periodo se efectuaron las correspondientes apropiaciones y se registraron las cuentas por pagar.

7.4.2 Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE)

- **Nombre cuenta:** Servicios de transmisión de información.

Se presentaron deficiencias en la programación y ejecución presupuestal, teniendo en cuenta que al cierre de la vigencia 2011, en enero de 2012 se constituyen reservas presupuestales soportadas en contratos ejecutados por concepto de servicios profesionales y de mantenimiento, que razonablemente debieran haberse programado para ejecutar entre el 1 de y el 31 de diciembre de 2011, pero cuya duración se pactó con fecha de inicio en el 2011 y de terminación en el 2012, lo que no es coherente con los principios de anualidad y de programación presupuestal.

Así mismo, se evidenció falta de consistencia con lo establecido en la Ley 819 de 2003, que indicó que sólo deberán constituirse reservas presupuestales en casos excepcionales.

- **Nombre cuenta:** Sentencias y conciliaciones

Se suscribieron contratos en diciembre y luego se realizaron varios “otro sí”, ampliando la duración de los mismos, llevando a que en su ejecución cubran hasta tres vigencias, soportados en RP de la vigencia en que se suscriben. En otros casos el contrato se suscribe en el mes de diciembre y el acta de inicio se realiza en enero, por lo que el término de duración del mismo, cuando es de un año, automáticamente supera la vigencia para efectos de la ejecución.

Lo anterior explicó la existencia de contratos de las vigencias 2008 y 2009 sin cancelar, por cuanto no cuentan con el respaldo presupuestal requerido, teniendo en cuenta que vencido el período de ejecución del rezago presupuestal no se hizo exigible la obligación y por tanto no se efectuó el pago: el contrato 095 de 2008, pendiente pago por \$40 millones; contrato 059 de 2009, pendiente pago por \$0,5 millones; contrato 068 de 2009, pendiente pago por \$1,9 millones y convenio 090 de 2008, pendiente pago por \$250 millones.

7.5 Contraloría Delegada sector Agropecuario

7.5.1 Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)

Cruzada la información relacionada con el rezago presupuestal, según informes del grupo de presupuesto del ICA, frente a las cuentas por pagar registradas contablemente, se estableció una diferencia neta de \$3.112,0 millones, originadas por órdenes de pago anuladas por el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), por cuentas no autorizadas y órdenes con cuentas bancarias inválidas, debido a las múltiples dificultades que presentó el aplicativo SIIF, entre ellas, las restricciones de acceso y las frecuentes caídas de la plataforma. Estas diferencias restaron confiabilidad a la información que reporta el SIIF, al igual que pudo conllevar al no registro de cuentas por pagar.

7.5.2 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El informe de ejecución presupuestal y financiero generado por la Dirección de Planeación, con corte de 31 de diciembre de 2011 y con fecha de elaboración del 28 de febrero de 2012, aportó información que no fue consistente con la generada a la misma fecha por otras dependencias de la entidad, ni a la registrada en el SIIF, poniendo de manifiesto la falta de articulación entre las diferentes dependencias que participan en la conformación y manejo de la información presupuestal y cumplimiento deficiente de las actividades básicas en el proceso de direccionamiento estratégico; al igual que se constituyó en un riesgo significativo para la oportuna y acertada toma de decisiones financieras y de gestión.

La gestión de coordinación y evaluación de las políticas adelantada por el MADR para la vigencia 2011 no fue efectiva, por cuanto, si bien se registraron informes mensuales de ejecución presupuestal del sector, en los cuales el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) presentaron avances de inversión del 32% y 45% a junio de 2011, del 41% y 49% a septiembre de 2011 y de 67% y 53% a noviembre de 2011 respectivamente, no se evidenciaron medidas oportunas que en el marco de la función de coordinación propendan por cambios significativos en beneficio de los resultados de las políticas e impacto oportuno en el sector, exponiendo igualmente debilidad en la planificación sectorial.

Se determinó que el MADR no realizó una gestión pertinente de sus reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2010, las cuales no fueron aplicadas en su totalidad, como en el caso del rubro para el Fondo de Fomento Agropecuario que reservó \$2.100,0 millones y servicios personales indirectos por \$394,4 millones, cuyos recursos no fueron utilizados en la vigencia 2011. De igual manera, en la vigencia 2011 no adelantó las gestiones eficientes para atender oportunamente todas sus obligaciones, de tal manera que evitara modificaciones presupuestales para disponer de los recursos necesarios, generando

con ello una aplicación ineficiente de recursos, así como el consecuente desgaste institucional.

Se determinaron debilidades de programación presupuestal, materializadas en la apropiación inoficiosa de recursos, como los casos de asistencia técnica para el desarrollo del sector agropecuario y pesquero, Fondo de Fomento Agropecuario por \$4.000 millones al cierre de vigencia sin ninguna ejecución; programa de prevención y control de la entrada de la influenza aviar a nivel nacional, rubro que generó un significativo desgaste administrativo para lograr la adición de \$ 1.557,5 millones, sin que al cierre de vigencia resultaren comprometidos; administración Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA), para el cual se programaron \$40.000 millones, le es aplicado un traslado de recursos de \$38.000 millones a programas de alivio a deuda agropecuaria, sustentando el traslado en la mayor eficacia del programa receptor y dejando como saldo \$2.000 millones, que igualmente no es ejecutado, así como significativa diferencia entre ejecución presupuestal frente a los pagos donde al cierre de la vigencia el 28% de lo presupuestado no ha sido ejecutado financieramente, confirmando la persistente debilidad en la planificación presupuestal en el MADR, así como el riesgo consecuente en la aplicación eficiente, efectiva, económica y equitativa de los recursos.

Se evidenció que el MADR desvirtúa la clasificación presupuestal, al incluir como gastos de inversión varios contratos de prestación de servicios que no corresponden a la naturaleza del rubro de inversión aplicado, correspondiendo más al de honorarios de funcionamiento o en algunos casos a funciones de los cargos de la planta de la entidad, como se observó en los proyectos de inversión, mejoramiento y operación institucional del Ministerio de Agricultura a nivel nacional y sistematización red de información agropecuaria a nivel nacional, revelando la debilidad en la planificación y ejecución presupuestal y falencia en la determinación de las necesidades reales de funcionamiento, que afectaron la disposición real de recursos de inversión en el sector, en contravención a las normas existentes en relación con la contratación de prestación de servicios.

7.6 Contraloría Delegada sector Medio Ambiente

7.6.1 Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)

- **Nombre cuenta:** Sueldos.

El artículo 17 del Acuerdo 200-02-02-01-0008-2010 estipula que no más del diez por ciento del costo de la nómina corresponderá a gastos y pagos de la nómina de apoyo. No obstante, para la vigencia 2011, el costo de la nómina ascendió a \$3.071,59 millones y el valor de la nómina de apoyo asignado fue de \$319,81 millones (artículo 2 y parágrafo artículo 2 del citado acuerdo), que representó el 10,41%. El valor del hallazgo ascendió a \$13 millones.

- **Nombre cuenta:** Saneamiento y descontaminación de los ríos en donde se explota el oro en el municipio de Caucasia.

Al cierre de la vigencia 2011 la Corporación contaba con recursos en caja y bancos por \$955,75 millones; sin embargo, constituyó cuentas por pagar y reservas presupuestales por \$2.125,15 millones y \$1.983,25 millones respectivamente, lo que generó un déficit fiscal de \$3.152,65 millones.

- **Nombre cuenta:** Conservación, preservación y descontaminación del medio ambiente para los municipios de las jurisdicciones de los parques naturales de los nevados del Ruiz, Santa Isabel, departamentos del Quindío y Tolima. Pago pasivo vigencias expiradas.

El presupuesto inicial corporativo para la vigencia 2011 fue modificado mediante la Resolución 200-03-10-17-0002-2011 y no mediante Acuerdo del Consejo Directivo, a pesar de que implicaba la disminución de los ingresos y, por ende, de las apropiaciones en \$201,23 millones. Lo anterior debido a omisiones de la Dirección General, que generaron que el presupuesto registrado en el aplicativo de la corporación, así como la información reportada en el sistema CHIP por \$9.407,10 millones, no coincidiera con el Acuerdo 200-02-02-01-0008-2010, por el cual se aprobó el presupuesto para la vigencia 2011 por \$9.608,33 millones.

- **Nombre cuenta:** Protección, preservación y reconstrucción ambiental proyectos ambientales que adelanten las corporaciones autónomas regionales en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Tolima, Caquetá, Putumayo y Valle. Pago pasivo vigencias expiradas.

El presupuesto definitivo de ingresos de la vigencia 2011 ascendió a \$17.025,60 millones, en tanto que el presupuesto definitivo de gastos ascendió a \$17.025,10 millones, que generó una diferencia de \$0,50 millones.

- **Nombre cuenta:** Administración y uso eficiente del recurso hídrico a través del manejo y control de crecientes, socavación y sedimentación en el río Guaitiquía, municipio de Villavicencio, Meta, Cormacarena.

Al cierre de la vigencia 2011 los siguientes rubros presupuestales presentan PAC con saldo de naturaleza negativa por \$771 millones.

- **Nombre cuenta:** Honorarios.

Algunas órdenes de servicios fueron registradas presupuestalmente en el rubro desarrollo de un programa de bienestar social y actualización de software y hardware - Mano de obra, en tanto que se contabilizaron como 520208 Honorarios por \$41 millones.

7.6.2 Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)

- **Nombre cuenta:** Servicios públicos

Las cuentas por pagar se encontraron subestimadas en las subcuentas 242552 honorarios por \$2,3 millones y 242553 servicios por \$7,5 millones, en razón de que se evidenciaron seis casos en los cuales fueron constituidas reservas presupuestales, en lugar de cuentas por pagar, pese a que de conformidad a los objetos contractuales el servicio fue recibido antes del 31 de diciembre de 2011. La situación se presentó con los saldos por pagar de los contratos 078, 080, 081, 084, 226 y 227 de 2011, incumpliendo lo establecido en el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, con efecto en la subcuenta del patrimonio 323001 utilidad o excedentes del ejercicio, sobrestimada por \$9,8 millones.

7.6.3 Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)

- **Nombre cuenta:** Servicios públicos.

En el proyecto 17 se ejecutaron gastos de funcionamiento por \$142,1 millones, como costos operativos que afectaron la inversión e impidieron que estos recursos fueran utilizados para incrementar la capacidad en el campo de la infraestructura física, económica o social. Con ello se contravino lo establecido en artículo 17 del Estatuto Orgánico de

Presupuesto, que consagra el principio de programación integral, el cual dispone que todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, constituyéndose en hallazgo administrativo.

La entidad presentó apropiación definitiva de ingresos por \$18.111,5 millones, sobre la cual, al finalizar la vigencia, se efectuaron ajustes mediante reducciones por \$673,5 millones, según Acuerdo del Consejo Directivo 030 del 23 de diciembre de 2011, que afectaron las metas en fortalecimiento financiero al reducirlas y no ejecutar el convenio 022-2010, sustentando que los recursos financieros disponibles eran insuficientes para cumplir con el objeto del contrato por valor de \$9.300.000.

Se ejecutaron las metas proyectadas con menores recursos, lo que implicó debilidades en la proyección de los ingresos, que afectó el cumplimiento de las metas del plan de acción y de los recursos de la inversión, situación que reflejó desconocimiento de los principios generales de planificación estipulados en la Ley 152 de 1994, artículo 3, literal l, principio de viabilidad y literal d, consistencia, que se constituyó en un hallazgo administrativo.

El artículo 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto consagró el principio de programación integral, el cual dispuso que todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, constituyéndose en un hallazgo administrativo.

7.7 Contraloría Delegada sector Social

7.7.1 Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte y Juntas Administradoras (Coldeportes)

De los saldos que quedaron pendientes por ejecutar en 2011, correspondientes a reservas por \$1.779,2 millones y cuentas por pagar por \$892,7 millones, no se evidenció que la entidad registrara comunicación alguna con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la legalización de la no utilización de estos saldos, incumpliendo lo establecido en el Artículo 34 del Decreto 4803 de 2010. El valor del hallazgo ascendió a \$870 millones.

7.7.2 Ministerio de la Cultura

Examinada la ejecución presupuestal 2011, en el rezago de 2010 se pudo establecer que la ejecución presupuestal fue adecuada y las cuentas por pagar de la vigencia 2011 fueron debidamente constituidas y soportadas.

7.7.3 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

En el presupuesto no se incorporaron todos los rubros necesarios ni los montos adecuados para el cumplimiento de los objetivos del fondo, como el valor del retroactivo de 81.912 docentes con derecho y el valor de las demandas judiciales y de las cesantías.

7.7.4 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se evidenció que para el programa asistencia a la primera infancia se comprometieron \$1,06 billones del valor total apropiado y se dejaron de ejecutar \$64.478,2 millones.

En el subproyecto recuperación nutricional ambulatoria, paquete sede nacional, se apropiaron \$16.805,7 millones y se ejecutaron \$7.233,5 millones, mientras que en los subproyectos HCB tradicional familiares medio tiempo, tradicional agrupados tiempo completo en sede nacional y en nivel nacional no ejecutaron recursos. Igual sucedió con la sede nacional, que no ejecutó recursos en los subproyectos tradicional múltiple tiempo completo, tradicional agrupados medio tiempo, empresarial y jardines sociales, cuyas sumas ascienden a \$113,4 millones, \$176,5 millones, \$57 millones y \$129,4 millones.

Para el nivel nacional no ejecutó los recursos correspondientes a los subproyectos HCB tradicional familiares tiempo completo y asistencia a la primera infancia PDDF.

Dentro del programa de administración para la producción, compra y distribución de alimentos de alto valor nutricional, en los subproyectos el nivel nacional: apoyo acciones de complementación alimentaria, viáticos y gastos de viaje, gastos de viaje del proyecto y administración para la producción PDDF, no ejecutó ningún recurso asignado. De la misma manera ocurrió en los subproyectos de contratación de servicios especializados, apoyo acciones de complementación alimentaria, en los cuales la sede nacional no ejecutó ningún recurso asignado, debido, entre otros factores, a deficiencias en la programación y planeación de metas y actividades de los programas y a la demora en los trámites contractuales por parte del ICBF.

En convenios de aportes se evidenció que los gastos operativos de los cooperantes fueron cancelados con recursos del aporte del ICBF, es decir, que se presentaron

erogaciones en elementos de papelería, cafetería, contratos de prestación de servicios, entre otros, que no estaban contemplados en los presupuestos del aporte correspondiente al instituto.

Es el caso del convenio 158 de mayo de 2011, suscrito con Fundalectura, donde se efectuaron gastos de cafetería y papelería, como consta en documento AJ- 01651 Contabilidad No. 900 del 30 de junio de 2011; además de gastos de alimentación, alojamiento y gastos de viajes con recursos del ICBF para el personal de Fundalectura; y otros gastos, como dotación de aseo personal en el caso del Convenio de cooperación y aporte No. 368 del 11 de octubre de 2011.

Aunque en el manual de procesos se encuentran descritas las actividades, responsables y registro del proceso presupuestal (programación de ingresos y gastos, ejecución de ingresos y gastos, la entidad no ha identificado los controles y riesgos específicos para cada una de las actividades. Por lo tanto, la falta de esos mecanismos de control y verificación pueden afectar procesos como la programación y ejecución.

El Decreto 1957 de 2007 estableció que las cuentas por pagar se constituyen con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago, situación que fue incumplida por parte del ICBF, debido a que solamente tuvo en cuenta el documento diligenciado por interventor o supervisor, tal como se observa en los contratos 056, 58, 062, 64 y 282 de 2009; 43, 095, 155, 159 y 160 de 2010; convenio No. 0/93 de 2010 y contrato No. 481 de 2009, entre otros.

Igual situación sucedió durante la vigencia, tal como se evidenció en los convenios 306 de 2009; convenios de aporte números 202, 271 y 483 de 2011; contratos 133, 230 y 312 de 2011; 178 y 181 de 2010; convenios 001 y 529 de 2011 y convenio marco 093 de 2010, entre otros. De manera similar en la regional Magdalena se constituyeron cuentas por pagar a favor de 12 madres sustitutas con resolución del 29 de diciembre de 2011, cuando el servicio no se había prestado totalmente.

El 21 de diciembre de 2011 el ICBF expidió certificación para la constitución de reservas presupuestales excepcionales por \$836,5 millones, con el fin de amparar la prórroga No. 001 del 29 de diciembre, del contrato de comisión 177. Del análisis efectuado se evidenció que una de las justificaciones de la prórroga no es excusa para que se constituya en reserva presupuestal, pues se basó en que algunos operadores del programa no distribuyeron la totalidad de los productos, razón por la cual el operador logístico procedió a recoger dichas cantidades. Además, la no distribución oportuna de los productos puede generar que se deterioren o desperdicien en las bodegas.

Del cupo de vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante la vigencia 2011 para el ICBF, que ascendió a \$1,2 billones, se comprometieron \$703.955 millones y se dejaron de comprometer \$567.670,8 millones, que afectaron los siguientes proyectos:

- Apoyo nutricional y de orientación juvenil a la niñez y adolescencia por \$268.829,3 millones; acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia: \$64.499,8 millones; construcción, remodelación, mantenimiento de sedes administrativas: \$24.290,1 millones; asistencia en el fortalecimiento del SNBF para la prestación del servicio público de bienestar: \$29.485,6 millones; y asistencia a primera infancia: \$133.514,9 millones.

Lo anterior denotó debilidad en la planeación y la programación presupuestal para la ejecución de proyectos y programas que lidera el instituto.

No se ha efectuado el cierre presupuestal en el SIIF II, ni se registró un porcentaje de los ingresos recaudados de parafiscales, como tampoco de obligaciones y pagos, que afectaron las partidas presupuestales y contables.

Se tienen aplicativos paralelos al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) II, lo cual contravino lo establecido en el Decreto 3789 de 2004, por el cual se reglamentó su implementación.

El instituto cuenta con el Sistema de Información Financiera (SIIF) y con diferentes aplicativos en el proceso presupuestal, los cuales operan paralelamente al SIIF II, que en el caso de recaudo están: el NSIR para administrar base de datos de información de la planilla integrada de liquidación de aportes y el SIREC para el sistema de recaudo. Esta situación puede generar actividades y trámites innecesarios y duplicidad de registros y de funciones.

- ***Vigencias futuras regional Atlántico***

Se evidenció incumplimiento de lo previsto en el numeral b, del artículo 10, de la Ley 819 de 2003 y del numeral 8.3.1 del manual de inversión pública nacional expedido por el DNP en enero de 2011, en el cual se señala que “La autorización de vigencias futuras ordinarias la otorga el CONFIS o la DGPPN del MHCP como delegataria del primero”, y se caracteriza porque la obligación por adquirirse inicia su ejecución con presupuesto de la vigencia en curso, dado que los contratos suscritos con vigencias futuras (en especial los de aporte) han apropiado de la vigencia en aprobación menos del 15% (en algunos casos es menor al 1%) de acuerdo al siguiente detalle: contrato 399 (0,13%), 395 (0,13%), 387 (0,13%), 388 (0,14%), 389 (0,15%), 390 (0,13%), 392 (0,11%), 393 (0,14%), 396 (0,14%), 398 (0,13%), 391 (14%), 401 (3,53%), 397 (0,13%), 404 (3,50%) y 403 (3,58%).

- ***Vigencias futuras regional Chocó***

Se evidenció el incumplimiento de lo previsto en el numeral b, del artículo 10, de la Ley 819 de 2003 y del numeral 8.3.1 del manual de inversión pública nacional expedido por el DNP en enero de 2011, en el cual se señala que "La autorización de vigencias futuras ordinarias la otorga el CONFIS o la DGPPN del MHCP como delegataria del primero, y se

caracteriza porque la obligación por adquirirse inicia su ejecución con presupuesto de la vigencia en curso”, dado que los contratos suscritos con vigencias futuras (en especial los de aporte) han apropiado de la vigencia en aprobación menos del 15% (en algunos casos es menor al 1%) de acuerdo al siguiente detalle: contrato 385 (3%), 386 (4%), 391 (0,27%), 392 (4%), 418 (0,12%), 439 (0,19%), 440 (0,09%), 441 (0,06%), 443 (0,13%), 444 (0,07%), 446 (5,57%), 447 (0,33%), 465 (0% que corresponde a \$500), 474 (0,09%), 475 (0,9%), 476 (1,07%), 477 (0,14%), 478 (1,45%), 479 (0,20%) y contrato 480 (0,06%)

- ***Disponibilidad presupuestal para asumir compromisos regional Chocó***

El contrato 478 de 2010, cuyo objeto es aunar esfuerzos para la puesta en ejecución de la estrategia unidades de atención integral y recuperación nutricional par la primera infancia en Quibdó, Istmina, Tadó, Riosucio, Alto Baudó, Bagadó y Alto Andágueda, por valor de \$2.066,9 millones, fue suscrito sin haberse comunicado, por parte de la Dirección Financiera del ICBF, el cupo de vigencias futuras 2011 a la Dirección Regional Chocó, por lo que ésta no contaba con disponibilidad presupuestal para comprometer dichos recursos, incumpliendo lo establecido en el Decreto 111 de 1996 (artículo 71), que señala que no se podrán contraer obligaciones sobre apropiaciones presupuestales inexistentes.

- ***Anticipos contratos de aporte suscritos en la vigencia 2011 regional Chocó***

El 29 de diciembre de 2011, la dirección regional Chocó suscribió contratos de aporte para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) con las diócesis de Quibdó y de Istmina - Tadó, en los cuales se pactaron anticipos superiores al 50% del valor del contrato, como se muestra a continuación:

Contrato 334, por \$6.529 millones donde se pactó anticipo de \$3.800 millones (58,20%); contrato 337, por \$2.127 millones, donde se pactó anticipo por \$1.220 millones (57,34%); contrato 338, por valor de \$1.2975 millones, donde se pactó anticipo por \$891

millones (68,79%) y contrato 339, por \$244 millones, donde se pactó anticipo por \$126 millones (51,85%). Los anticipos pactados contractualmente, en promedio se ubican en el 59,21% del valor total de los contratos, porcentaje por encima del límite establecido legalmente como anticipo, señalado en la Ley 80 de 1993 (artículo 71, párrafo).

- *Donaciones*

El artículo 33 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor.

El ICBF no incorporó en el presupuesto \$29,9 millones correspondientes a una donación de la República Federal de Alemania, en virtud del convenio 158 de 2011 celebrado entre el ICBF y Fundalectura, por medio del cual la Embajada de la República Federal de Alemania realizó una donación en dinero de \$29,9 millones, con el cual se adquirieron seis dotaciones para implementar la estrategia “fiesta de la lectura”, en igual número de unidades de Servicio del ICBF.

Esta situación fue causada por el incumplimiento de la normatividad aplicable y deficiencias en los mecanismos de control.

CAPÍTULO VIII

ADMINISTRACION DE LOS PORTAFOLIOS DEL TESORO

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN), en cumplimiento del artículo 11 de la Ley 1365 de 2009, puede realizar con los excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administre, las siguientes operaciones:

“Compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y otros gobiernos y tesorerías; compra de deuda de la Nación; compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro de los cupos que autorice el Ministro de Hacienda y Crédito Público; depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia; depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior; operaciones de cubrimiento de riesgos; y las demás que autorice el Gobierno Nacional; así mismo, préstamos transitorios a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, reconociendo tasas de mercado durante el periodo de utilización, evento que no implica unidad de caja; y préstamos de títulos valores a la citada Dirección a tasas de mercado”.

De tal manera, el propósito del presente capítulo es analizar la administración de los excedentes de liquidez de los fondos administrados por la Dirección del Tesoro Nacional (DTN), durante la vigencia 2011. Para tal efecto, en la primera parte se detallan los fondos que administra la entidad, en la segunda sus inversiones, descapitalizaciones, gastos y rendimientos obtenidos con los recursos administrados y, en la última, las conclusiones.

8.1 Fondos administrados

La Subdirección de Tesorería de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de algunas de las funciones contempladas en el artículo 37 del Decreto 4712 de 2008, desarrolla: “ *la colocación directa o a través de intermediarios especializados de los excedentes de liquidez y de los portafolios administrados independientes de los recursos del Presupuesto Nacional, cuando de conformidad con las disposiciones legales no se pueda hacer unidad de caja*”.

En desarrollo de una de sus funciones, la dirección administra 24 portafolios, entre los que se encuentran: Bonos pensionales CVC, Fondo dos por mil, Bonos de Paz, Fondo de Pensiones Públicas (Popep), Fondo Eje cafetero (Forec), Fondo Nacional de Regalías, Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), Empresa de energía del Pacífico (EPSA), Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades (Corporanonimas), Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI), Instituto de Comercio Exterior (Incomex), Instituto Nacional de Fomento Municipal (Infopal) e Impuesto para la seguridad democrática, entre otros.

Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET): es un fondo sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas y en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones (SGP) y de los regímenes pensionales exceptuados del sistema por Ley.

Fondo Nacional de Regalías: creado por la Constitución Política de 1991, al cual se determinan los ingresos de las regalías que no son asignados directamente a los departamentos y municipios, además de financiar o cofinanciar proyectos de distribución de gas combustible.

Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC): sin personería jurídica, el cual se encuentra adscrito y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dentro de sus funciones está la de atenuar en el mercado interno y el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER): creado por el artículo 105 de la Ley 788 de 2002, sus recursos se destinarán para financiar planes, programas y proyectos priorizados de inversión para la construcción de la nueva infraestructura eléctrica y para la reposición y rehabilitación de la existente en zonas de difícil gestión y zonas rurales de menor desarrollo, con el propósito de ampliar la cobertura, mejorar la calidad y continuidad del servicio y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas interconectadas. Igualmente seguirá financiando el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE) establecido en el artículo 63 de la Ley 812 de 2003.

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI): creado mediante la Ley 633 de 2000, artículos 81 al 83 y del Decreto Reglamentario 1124 de 2008 con el objetivo de financiar los planes, programas y proyectos de inversión en infraestructura energética en las zonas no interconectadas (ZNI), de acuerdo con la ley y con las políticas de energización, que para las zonas no interconectadas determinó el Ministerio de Minas y Energía, conforme con los lineamientos de política establecidos en documentos Conpes para financiar planes, programas y/o proyectos priorizados de inversión para la construcción e instalación de la nueva

infraestructura eléctrica y para la reposición o la rehabilitación de la existente, con el propósito de ampliar la cobertura y procurar la satisfacción de la demanda de energía en las zonas no interconectadas.

8.2 Composición de las inversiones

En cumplimiento de su función de administrar los recursos de los fondos, la Subdirección de Tesorería efectuó los siguientes tipos de operaciones:

Pagarés interfondos: se constituyen por préstamos transitorios a la Dirección del Tesoro Nacional, sobre los cuales se reconoce una tasa de mercado durante el periodo de utilización. Es de resaltar que el Ministerio de Hacienda no efectúa cobros por administración de estos recursos, por lo que la relación costo beneficio está dada por las rentabilidades de los mismos.

Depósitos remunerados: la Dirección del Tesoro Nacional y Crédito Público efectúa depósitos remunerados con el Banco de la República, mediante la aplicación dispuesta por este, a través de los servicios electrónicos (SEBRA). En estas operaciones, la Dirección entrega recursos al Banco de la República, en plazo que puede oscilar entre un día hábil y 730 días calendario, con el objeto de obtener una tasa de remuneración.

Inversiones de Títulos de Tesorería: La Dirección del Tesoro Nacional y Crédito Público efectúa inversiones en títulos de tesorería en el mercado secundario y sus ventas se realizan de tal manera que se obtengan rentabilidades positivas.

Inversiones en dólares: La Dirección del Tesoro Nacional y Crédito Público efectúa inversiones en dólares en bancos comerciales del exterior y en organismos supranacionales debidamente calificados.

La Subdirección de Tesorería maneja, a través de su portafolio, los excedentes de liquidez de los fondos que administra para la vigencia 2010, los cuales ascendieron a \$8,51 billones, y cuya composición por tipo de inversión reflejó que los pagarés interfondos representaron el 92%, los depósitos remunerados el 1,1% y los TES el 6% del total respectivamente.

Por su parte, y para la vigencia 2011, el total de los excedentes de liquidez de los fondos ascendió a \$7,40 billones, cuya inversión se distribuyó en depósitos remunerados con el 71,7%, pagarés interfondos con el 24,4% y TES el 2,9% del total, respectivamente (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1
Composición de las Inversiones
Cifras en miles de millones de pesos

INVERSION	2010	%	2011	%
PAGARES INTERFONDOS	7,833	92.0%	1,809	24.4%
TES	508	6.0%	212	2.9%
DEPOSITOS REMUNERADOS	96	1.1%	5,306	71.7%
US	76	0.9%	76	1.0%
TOTAL	8,513	100.0%	7,403	100.0%

Fuente: CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En cuadro 8.2 se presenta en forma comparativa el monto de las inversiones en valores nominales que se administraron por parte la Subdirección de Tesorería, con corte 31 de diciembre, para cada una de las vigencias consideradas.

Cuadro 8.2
Comportamiento de las inversiones en fondos administrados
 Cifras en miles de millones de pesos

FONDOS	2010	2011	VARIACION ABSOLUTA	VARIACION RELATIVA
BANCA FE EN LIQUIDACION	36.1	37.0	0.9	2.5%
BONOS DE PAZ	3.9	6.0	2.1	53.8%
BONOS PENSIONALES	761.5	792.0	30.5	4.0%
BP SUPERNOTARIADO	95.0	99.0	4.0	4.2%
CARBOCOL	27.0	25.0	(2.0)	(7.4)%
CORPORANONIMAS	42.0	51.0	9.0	21.4%
EMERGENCIA SOCIAL	184.0	887.0	703.0	382.1%
ECOGAS	0.0	0.0	0.0	(100.0)%
EPSA	96.0	109.0	13.0	13.5%
FAER	109.0	171.0	62.0	56.9%
FAZNI	181.3	90.0	(91.3)	(50.4)%
FONDEG	57.0	72.0	15.0	26.3%
FONDO DE REGALÍAS	3,135.4	3,659.5	524.0	16.7%
FONDO GAS NATURAL	44.0	52.0	8.0	18.2%
FONPET	1,232.4	278.3	(954.1)	(77.4)%
FONSECON	314.3	245.0	(69.3)	(22.0)%
FOPEP	110.0	93.0	(17.0)	(15.5)%
FOREC	939.7	0.0	(939.7)	(100.0)%
IMP-2 POR MIL (FONDO 3)	173.0	180.0	7.0	4.1%
INCOMEX	6.0	6.0	-	0.0%
INSFOPAL-FINDETER	35.0	40.0	5.0	14.3%
INTERVENTORIA ADMINISTRATIVA Y FRA	233.0	76.0	(157.0)	(67.4)%
PRONE	71.0	106.0	35.0	49.3%
REGALÍAS ART. 107	193.0	1.0	(192.0)	(99.5)%
SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	158.6	167.0	8.4	5.3%
TOTAL	8,238.1	7,242.8	(995.3)	(12.1)%

Fuente: CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al comparar el valor de las inversiones nominales de los fondos administrados, se estableció una reducción de \$995,3 mil millones (12,1% de disminución en el total), en situación que se explicó por el comportamiento del FONPET, con una reducción de sus inversiones en \$954,1 mil millones y por la cancelación del FOREC por \$939,7 mil millones.

Dicha situación se contrarrestó en gran medida, con los incrementos presentados principalmente en las inversiones nominales de los fondos: Emergencia Social con \$703 mil millones y el Fondo Nacional de Regalías con \$524 mil millones, que representaron un crecimiento del 382,1% y 16,7%, respectivamente.

8.2.1 Inversiones en moneda nacional

El resultado de las inversiones realizadas por la Dirección del Tesoro Nacional y Crédito Público con los recursos de los fondos administrados refleja para la vigencia 2010 el siguiente comportamiento (Cuadro 8.3):

Cuadro 8.3
Comportamiento de los portafolios administrados por la DTN
Vigencia 2010

Cifras en miles de millones de pesos

FONDOS	INGRESOS	% INGRESOS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	% RENDIMIENTOS FINANCIEROS	GIROS	% GIROS
FONPET PENSIONES	882	35.6%	57	16.9%	831	17.3%
FONDO DE REGALIAS	749	30.2%	150	44.9%	1,850	38.5%
ECOGAS	-	0.0%	4	1.3%	570	11.9%
FDO ESTAB PREC COMBUSTIBLES	14	0.6%	4	1.1%	832	17.3%
OTROS FONDOS	832	33.6%	119	35.8%	729	15.1%
TOTAL	2,477	100.0%	333	100.0%	4,811	100.0%

Fuente: CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En orden de importancia y como resultado de la administración de los recursos, al Fondo de Pensiones Territoriales le ingresaron \$882 mil millones, efectuó giros en cumplimiento de su objeto misional por \$831 mil millones y obtuvo unos rendimientos de \$57 mil millones. Por su parte, el Fondo Nacional de Regalías presentó ingresos por \$749 mil millones, rendimientos por \$150 mil millones y giros de \$1,85 billones.

Con respecto a la vigencia 2011, el resultado de la administración de los recursos se presenta en el cuadro 8.4:

Cuadro 8.4
Comportamiento de los Portafolios Administrados por la DTN
Vigencia 2011

Miles de millones de pesos

FONDOS	INGRESOS	% INGRESOS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	% RENDIMIENTOS FINANCIEROS	GIROS	% GIROS
FONPET PE	799	23.7%	48	14.8%	1,806	37.8%
FONDEO EJE CAFETERO - FOREC	-	0.0%	0	0.2%	943	19.7%
FONDO DE REGALIAS	1,237	36.7%	149	45.7%	1,243	26.0%
EMERGENCIA SOCIAL	679	20.2%	23	7.1%	-	0.0%
FDO EXPLOTAC Y ADMON JUEGOS SUERTE Y AZAR	259	7.7%	2	0.5%	176	3.7%
OTROS FONDOS	394	11.7%	103	31.6%	612	12.8%
TOTAL	3,368	100.0%	325	100.0%	4,780	100.0%

Fuente: CGR, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Durante la vigencia 2011, el resultado de la administración de los portafolios de los Fondos, con respecto a los ingresos, se presenta principalmente en el Fondo Nacional de Regalías con el 36,7%, el Fondo de Pensiones Territoriales con el 23,7% y el Fondo de Emergencia Social con el 20.2%

De igual manera, del total de giros realizados se destacaron, en orden de importancia, el Fondo de Pensiones Territoriales con el 37,8% del total, el Fondo Nacional de Regalías con el 26%, la cancelación del FOREC con el 19,7%, soportado en la reorientación de recursos para el apoyo financiero y presupuestal de la emergencia invernal, los cuales fueron girados en 2011.

En orden de importancia, los giros reflejados en el Fondo de Pensiones Territoriales, por valor de \$1,8 billones, se soportaron en los traslados efectuados por el gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los consorcios administradores de los recursos.

8.2.2 Inversiones en dólares

El Fondo de Pensiones Públicas mantuvo durante la vigencia 2010 una inversión de US\$39,4 millones, con la cual obtuvo rendimientos acumulados por US\$65.366,56 dólares; mientras que por su parte, el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible (FAEP),

con una inversión de US\$191,7 millones hasta julio de 2010, obtuvo intereses por US\$190.484, por cuanto el saldo fue girado en su totalidad a las refinerías, con el fin de suplir las diferencias de precios de acuerdo con la política de desmonte de subsidios.

Al cierre de la vigencia 2010, el saldo final de la inversión en dólares provino del Fondo de Pensiones Públicas con US\$39,4 millones, equivalente a \$75.358 millones, a una tasa representativa del mercado de \$1.913,98.

Por su parte, al cierre de la vigencia 2011 el saldo final de la inversión, en dólares, provino del Fondo de Pensiones Públicas con US\$39,5 millones, equivalente a \$76.726,8 millones, a una tasa representativa del mercado de \$1.942,70.

Durante la vigencia 2011, el Fondo de Pensiones Públicas sostuvo una inversión de US\$39,5 millones, que generó rendimientos acumulados por US\$57.167,3.

La Contraloría General de la República, a través de la aplicación del ejercicio de control fiscal micro, realizó una auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2011, en donde estableció que la contabilización de las inversiones cumplió con los criterios de existencia e integridad, toda vez que fueron confirmados con el Banco de la República y los demás tenedores de las inversiones, sin que existiese diferencia alguna.

Así mismo, se llevó a cabo la valoración selectiva de los títulos que componen el portafolio, lo cual permitió concluir que la valoración correspondió a los criterios definidos por la Contaduría General de la Nación, constituyéndose de esta manera en razonable.

Las inversiones efectuadas con los excedentes de liquidez de los fondos que administra la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional se ajustaron a las operaciones autorizadas en el artículo 11 de la Ley 1365 de 2009.

La reducción del valor de los portafolios administrados por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, para la vigencia 2011, se explicó en gran medida por la invitación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las administradoras de recursos del Fonpet, con el fin de presentar sus propuestas para administrar recursos adicionales por un nuevo año de contrato, los cuales se prorrogaron hasta el 19 de junio de 2012.

Posteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución 3731 del 15 de diciembre de 2011, por la cual se adicionaron los cupos de recursos máximos a administrar, incluidos los rendimientos de cada una de las administradoras de los recursos del Fonpet para el año prorrogado del contrato desde junio de 2011 al mismo mes de 2012, por lo cual giró \$1,8 billones.

Finalmente, la composición de las inversiones realizadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, para las vigencias 2010 y 2011, en un 99,0% se realizaron en moneda nacional, representados en pagarés interfondos, depósitos remunerados y TES; mientras que las restantes se efectuaron en moneda extranjera, en situación que reflejó un bajo nivel de riesgo cambiario.