



Cuenta General
del Presupuesto y del Tesoro
2012

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Sandra Morelli Rico
Contralora General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General de la República

Marta Patricia Tovar González
Secretario Privado

Jorge Enrique Espitia Zamora
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

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

Luis Alberto Higuera Malaver
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

Ana María Silva Bermudez
Contralora Delegada para el sector de Minas y Energía

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo
Contralor Delegado para el sector Social

Rafael Enrique Romero Cruz
Contralor Delegado para el sector Defensa, Justicia y Seguridad

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

Mauricio Cabrera Leal
Contralor Delegado para el Medio Ambiente

Javier Alonso Lastra Fuscaldo
Contralor Delegado para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Carlos Augusto Cabrera Saavedra
Director Oficina de Planeación

Libardo Nuñez Paez
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Jhon Jaiver Jaramillo Zapata
Director Oficina de Control Interno

Jesús Hernando Caldas Leyva
Director Oficina de Control Disciplinario

Ligia Helena Borrero Restrepo
Directora Oficina Jurídica (E)

Raimundo José Vélez Cabrales
Directora Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Relaciones Internacionales

Margarita María Berreneche Ortiz
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Sara Moreno Nova
Gerente del Talento Humano

Luz María Arbelaez Gálvez
Gerente Administrativa y Financiera



●●● **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
Jorge Enrique Espitia Zamora

Director de Cuentas y Estadísticas Fiscales
Henry Alberto Benavides

Director de Estudios Macroeconómicos
Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz

Participaron en la elaboración de este informe:

Eduardo Enrique Rodríguez Ruiz
Henry Alberto Benavides Tarapuez
Carlos Humberto Barrera Gallo
Luis Mario López Rodríguez
Orlando Hernández Martínez
Miguel Alfonso Montoya Olarte
María Lilia Orjuela Orjuela
Jairo Raúl Aldana Baracaldo
Jorge Enrique Ospina Merchán

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

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Corrección de textos
Jaime Viana Saldarriaga

Diagramación
Edgar Giovanni Zuleta Parra

ISSN 1794-5356

Contraloría General de la República
Avenida Carrera 60 No. 24-09 Edificio Gran Estación II
PBX: (57) 1 - 647 7000
Bogotá D.C., Colombia
Junio de 2013
www.contraloria.gov.co

Contenido

Introducción.....	7
Una visión General de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro 2012.....	9
I	
Los principios presupuestales.....	25
Los principios y su incumplimiento.....	29
Consistencia de las cifras presupuestales vigencia 2012 en el SIIF.....	33
El SIIF: fuente oficial de información financiera y presupuestal.....	33
La programación de cierres del SIIF para la vigencia 2012 y autorización de reaperturas.....	34
El cierre del SIIF II y el registro de los ingresos.....	46
Opinión sobre la revelación de la realidad económica en la ejecución del presupuesto.....	56
Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta del presupuesto.....	58
Resultados de la ejecución presupuestal del GNC en 2012.....	63
Modificaciones a la apropiación inicial del PGN 2012.....	63
Ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN).....	71
Gastos presupuestales 2012-2011.....	81
Balance del Presupuesto General de la Nación.....	101
El rezago presupuestal.....	109
Requisitos para constituir reservas presupuestales.....	112
Composición del rezago presupuestal.....	113
Deuda flotante durante la vigencia 2012.....	125
Rezago pagado.....	125
La cuenta del Tesoro.....	129
El comportamiento de la Tesorería en 2012.....	129
Tesorería y base monetaria.....	134
Activos y pasivos corrientes de tesorería.....	136
Vigencias futuras del gobierno nacional central.....	145
Las vigencias futuras aprobadas al GNC en 2012.....	146
Ejecución de la parte incidente en el presupuesto del GNC de 2012, de vigencias autorizadas en periodos fiscales anteriores.....	154
Hallazgos presupuestales vigencia 2012.....	163
Principales hallazgos presupuestales.....	163

Administración de los portafolios del Tesoro.....	191
Fondos administrados.....	192
Composición de las inversiones.....	194
Inversiones en moneda nacional.....	196
Inversiones en dólares.....	197
El reflejo de los hechos presupuestales en el crecimiento de la economía.....	199
Los resultados de la vigencia 2012.....	199
Los resultados observados en el crecimiento de 2012.....	200
La ejecución del presupuesto de inversión en 2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 205	
Ejecución del presupuesto de inversión en el Plan Nacional de Desarrollo 2012.....	208
Presupuesto de inversión en 2012.....	212
Sectorización de la inversión por delegadas sectoriales de la CGR.....	215
Evaluación sectorial.....	216
Conclusión.....	240

Introducción

La Contralora General de la República (CGR), en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, presenta a la Honorable Cámara de Representantes el Informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro para la vigencia 2012, en el cual se registra la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1485 de 2011 y los principales hechos que enmarcaron el desarrollo de la gestión del gobierno nacional y sus establecimientos públicos durante la vigencia.

El informe se elaboró en los términos del mandato constitucional de los artículos 268 y 354 de la Constitución Política de Colombia, reglamentados en la Ley 42 de 1993, artículos 37 al 39 y en la Ley 5 de 1992, artículo 254, numeral 3, que conforman integralmente cinco hechos fundamentales: i) Llevar el registro de la contabilidad del presupuesto; ii) Presentar la situación presupuestal de la Nación y la deuda pública; iii) Presentar la refrendación de las reservas constituidas; iv) Registrar los principales hallazgos presupuestales encontrados en el proceso auditor que realizaron las delegadas sectoriales de la CGR en la vigencia 2012; y v) Presentar la situación de la tesorería a través de la cuenta del tesoro.

En el presente informe se registra el resultado presupuestal de la vigencia 2012 y se analizan los componentes principales de la ejecución presupuestal, el cumplimiento de sus principios y las variaciones de los mismos, analizando los resultados frente a los presupuestos del gobierno nacional, así como la utilización de las vigencias futuras. También se presenta la refrendación de las reservas presupuestales y los principales hallazgos establecidos por las delegadas sectoriales de la CGR en el ejercicio del control micro; igualmente, se da a conocer la cuenta del tesoro, su resultado (déficit o superávit) y el manejo dado por la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional a sus fondos administrados y se realiza una evaluación de los portafolios que dicha dirección administra. Finalmente se registran los principales resultados económicos del país; además de un capítulo especial sobre la ejecución de la inversión, de acuerdo con los pilares establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las principales cifras incluidas en el presente informe, en cumplimiento del artículo 39 de la Ley 42 de 1993, como resultado de la ejecución del presupuesto en la vigencia 2012, fueron las siguientes: apropiación inicial de \$165,28 billones, con un incremento de \$16,97 billones frente al presupuesto de 2011 (\$151,31 billones), cuyo monto total a lo largo de su ejecución se adicionó y se redujo hasta llegar a los \$165,62 billones como apropiación definitiva. De este valor correspondieron a gastos de funcionamiento \$91,13 billones (55%); al servicio de la deuda \$36,41 billones (22%) y a gastos de inversión \$38,80 billones (23%).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En cuanto a la ejecución presupuestal definitiva, se obtuvieron compromisos por \$161,24 billones, obligaciones por \$157,11 billones y pagos por \$142,58 billones. Dados estos momentos presupuestales, el gobierno nacional generó un rezago presupuestal de \$18,67 billones, compuesto por reservas (\$4,13 billones) y cuentas por pagar (\$14,54 billones). Adicionalmente, se indujeron pérdidas de apropiación (apropiación vigente-compromisos) por \$4,38 billones.

De tal forma, y con base en dichas cifras, los resultados fiscales para las entidades del Presupuesto General de la Nación arrojaron un déficit presupuestal de \$16,1 billones (2,4% del PIB) y para tesorería de \$12,9 billones (2,0% del PIB).

Una visión general de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro 2012

La Contraloría General de la República (CGR), en su informe de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la vigencia 2012, retomó algunos temas del manejo presupuestal en Colombia discutidos en los últimos años, en especial, referente a las vigencias futuras —debatidos y suficientemente explicados en los informes de 2010 y 2011 y nuevamente en 2012— con referencia a su aplicación en la nueva ley de las asociaciones público privadas (APP); De la misma manera, se refiere a las formas de ejecución presupuestal reglamentadas en los planes de desarrollo, fundamentalmente mediante las Leyes 1151 de 2007 y 1450 de 2011, en donde, no obstante lo previsto en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, establecieron un nuevo principio por el cual se entiende como ejecutado el presupuesto cuando los recursos del erario pasan a una fiducia. En tal sentido y si bien es cierto que el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 establece que “los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o de convenios con la recepción de los bienes o servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago”, la CGR estableció que muchos de los recursos que se presumen ejecutados yacen en patrimonios autónomos o encargos fiduciarios, rentando al capital y sin cumplir con la función social y económica para los cuales fueron programados y aprobados en el Congreso de la República.

Si bien, en consideración a las permanentes glosas de la CGR, el Congreso de la República dispuso dos párrafos del Plan de Desarrollo (artículo 261 de la Ley 1450 de 2011), para que a partir de su vigencia los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos que no amparen obligaciones dos años después de efectuado el giro, serán reintegrados al Ministerio de Hacienda en los tres meses siguientes al vencimiento de dicho término, con excepción de aquellos que correspondan a proyectos de agua potable y saneamiento básico y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico; a la fecha no existe información alguna de haberse efectuado dicha revisión y reintegro al tesoro de tales recursos en cumplimiento de la norma citada. Así mismo, otras disposiciones ampliaron las excepciones para constituirse como ejecución presupuestal el solo giro de recursos, como fue el caso de los patrimonios autónomos de carácter permanente para el manejo del Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y el Fondo de Adaptación, para solo citar algunos ejemplos.

Es en este sentido, la ambivalencia entre la satisfacción de las necesidades de la población frente a una asignación eficiente de los recursos públicos y las metodologías, sistemas, disposiciones jurídicas y conceptos generados alrededor de la ejecución presupuestal con el fin de mostrar indicadores de ejecución formal, no se compadecen con las situaciones fácticas, en donde se hace necesaria una decisión de las distintas instancias del Estado.

En este orden de ideas y con ocasión de la presentación del informe al Congreso de la República de la vigencia 2012 por parte del Señor Presidente de la República, donde se evaluó el avance del Plan de Desarrollo (PND) 2010-2014 denominado "Prosperidad para todos", en su segundo año de ejecución, la Contraloría General de la República (CGR) realizó un análisis detallado de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, con dos visiones que reflejan plenamente el deber ser del presupuesto: su efectividad y el carácter redistributivo del mismo. El primero, relacionado con su ejecución formal, programación y flujo anual de recursos para funcionamiento, deuda e inversión, como anualmente se presenta en la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro; y el segundo, con referencia a los resultados efectivos en los diferentes frentes económicos, sociales, medioambientales, de infraestructura, etc., que presentó la administración del Presidente Juan Manuel Santos frente al nivel de su ejecución durante las vigencias 2011 y 2012, comparados con las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Así mismo, es importante mencionar el inicio formal, que dentro del proceso presupuestal, tiene la presentación del proyecto del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia, en el cual se trazan las proyecciones de los ingresos y gastos del siguiente año. De tal manera, la CGR, en cumplimiento del mandato de realizar los comentarios a dicho proyecto, advirtió sobre tendencias de los fundamentales económicos, su impacto en el crecimiento económico y su incidencia sobre los ingresos públicos. Así mismo, advirtió sobre las medidas que debería tomar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de mejorar la programación presupuestal y que realmente se cumplan los propósitos de la hacienda pública y la aplicación de recursos en las políticas públicas; es decir, que la distribución del presupuesto sea razonablemente programada, se castigue al mal ejecutor: genere pérdidas de apropiación, constituya rezago al final de año, etc.; y que, en últimas, se provean los bienes o servicios estatales programados en el Plan Nacional de Desarrollo. Ahora bien, también se insistió en que la mayor parte del presupuesto tienen partidas inflexibles como son: funcionamiento y servicio de la deuda, etc., que hacen perder discrecionalidad al Gobierno en el delineamiento presupuestal.

En el cuadro V1 se registran las proyecciones plasmadas en el proyecto de presupuesto 2012 con los resultados reales, permitiendo observar que tan acertados fueron los supuestos realizados sobre los fundamentales macroeconómicos necesarios en el marco presupuestal. En este sentido, variables como la inflación y las

tasas de interés, las cuales son del resorte del Banco de la República, se cumplieron en 2012; mientras que la tasa de cambio no logró cumplir la meta. Así mismo, en cuanto al crecimiento económico que depende de múltiples factores, tampoco alcanzó la meta, aun cuando cabe mencionar que se obtuvo una cifra similar al promedio de los últimos años y muy cercana al nivel potencial, por lo que en su momento la Contraloría los consideró como razonables dentro del marco interno y externo del momento. A ello se sumó que en 2011 se dio una coyuntura en la cual los precios del petróleo estuvieron al alza y que se mantuvo en 2012, de tal modo que sobrepasaron las expectativas plasmadas en el proyecto de presupuesto.

En lo presupuestal se muestra el alto nivel de ejecución registrado durante la vigencia fiscal 2012. Estos indicadores son los que a juicio de la Contraloría no reflejan plenamente la realidad económica de la ejecución presupuestal, como se verá en las discusiones posteriores del presente informe.

Cuadro V.1

Matriz de valores esperados y observados en el año fiscal 2012

Variable	Proyecto Presupuesto 2012 Proyección	Observado 2012	Cumplimiento 2012
Inflación doméstica fin de período, IPC, %	3,0	2,4	Cumplió
Devaluación fin de período, %	0,0	(8,98)	No cumplió
Devaluación promedio período, %	0,0	(2,7)	No cumplió
Tasa de cambio fin de período, \$	1.768,6	1.768,2	Cumplió
Tasa de cambio promedio período, \$	1.804,2	1.798,2	No cumplió
PIB real (variación %)	5,0	4,0	No alcanzó la meta
PIB nominal (miles de millones de \$)	652.244,0	664.515,0	No alcanzó la meta
PIB nominal (variación %)	8,2	6,9	No alcanzó la meta
Importaciones (US\$)	49.167,0	54.639,0	No cumplió
Crecimiento importaciones totales, %	3,1	8,2	No cumplió
Ingresos presupuestales	165.276,3	165.602,8	100%
Ingresos corrientes	86.732,9	89.552,0	103%
Recursos de capital	55.287,7	53.179,2	96%
Otros	9.124,0	9.621,8	105%
Establecimientos públicos	14.131,7	13.249,8	94%
Gastos presupuestales	165.276,3	165.619,0	100%
Funcionamiento	89.767,6	91.127,6	102%
Servicio de la deuda	38.715,0	36.411,0	94%
Inversión	36.793,7	38.080,3	103%

Fuente: PGN, mensaje presidencia 2012; 2013; CGR comentarios al presupuesto 2012 y 2013; SIIF; DANE; Superfinanciera

En opinión de la CGR, existen varios aspectos sobre los cuales se generó incertidumbre en el avance real del PND, relacionados de manera puntual con la ejecución del Plan Plurianual de Inversiones y del presupuesto para las vigencias 2011 y 2012. De tal manera, cuando se efectúa un seguimiento a las cifras reportadas en el Sistema de Información Financiera (SIIF) por parte del gobierno nacional, en cuanto a los avances y logros del plan, cualquier análisis formal de la ejecución del presupuesto y proyectos tuvieron indicadores de ejecuciones presupuestales excelentes (cerca del 97% de ejecución); mientras que si se realiza un análisis exhaustivo de lo que se debe entender por ejecución presupuestal y su ejecución física, se obtienen los siguientes resultados:

1. Con las auditorías ejecutadas por parte de la CGR, se comprobó que aunque los recursos fueron ejecutados presupuestalmente: i) la obra, bien o servicio no se entregó; ii) la ejecución presupuestal se quedó en reservas y los recursos de los proyectos no se utilizaron en la vigencia, acumulándose o atrasándose la obra; iii) los recursos se encontraron en encargos fiduciarios y patrimonios autónomos o en entidades intermediarias en la ejecución de los distintos convenios y contratos enviados por los ejecutores; y iv) aun cuando los recursos se encuentren disponibles, no se pueden ejecutar debido a restricciones jurídicas o fallas en los procesos de licitación, con lo cual se registra la existencia de programas que no despegan y que concentran millonarios recursos destinados a su propósito original.

2. Los recursos destinados a desplazados y a la Ley de Víctimas no se utilizaron plenamente durante las vigencias 2011 y 2012, específicamente en los programas de subsidios de vivienda para el sector rural y con destino a la población desplazada, por un monto de \$1,7 billones, los cuales se encuentran invertidos en fondos de inversión colectiva (carteras colectivas), cuentas corrientes o de ahorros o en TES. Igual situación sucedió con el Fondo de Adaptación con \$1,01 billones y los recursos destinados a agua potable y saneamiento básico ambiental en los Planes Departamentales de Agua, los cuales mantienen cerca de \$2,0 billones en fiducias.

3. Los indicadores disponibles en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) muestran que, en promedio, el avance en la ejecución de las estrategias del PND superaría las metas establecidas inicialmente. No obstante, con las mismas cifras e indicadores, bajo un análisis por sectores, se vislumbra cierta heterogeneidad entre ellos.

De tal manera, sectores estratégicos como infraestructura vial, vivienda, agua potable, saneamiento básico, etc., registraron importantes retrasos en su ejecución presupuestal y física; mientras que los denominados sectores

transversales superaron ampliamente el 100% de su ejecución, jalonando hacía arriba el promedio de los indicadores. Un ejemplo de dicha situación se presentó en la ejecución del sector hacienda, específicamente en la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) S.A. con los mayores logros (167%), disponiendo recursos para la inversión, aunque sin resultar evidente el giro de tales recursos para la inversión real, es decir, la adquisición del bien o servicio.

4. Estos elementos presupuestales se reflejaron en las cuentas nacionales reportadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en 2012, de tal forma que, aunque en dicha vigencia el PIB no registró una caída por efecto de la crisis internacional, el DANE, con base en los indicadores de construcción de obra civil, estableció que el efecto de las locomotoras en el crecimiento económico y el nivel de empleo se reflejó de manera parcial, sin llegar a ser la principal fuente de aumento en el apalancamiento del PIB esperado, y que por el contrario, se concentró en otras ramas de la actividad económica como los servicios, los servicios financieros y los impuestos. En resumidas cuentas, se centró en el consumo interno.

Con estos elementos, parece evidente que algunos de los avances mostrados por el gobierno nacional, con base en el registro presupuestal a través del Sistema de Información Financiera (SIIF) y en los indicadores de ejecución, no corresponden a la realidad, ya que una transferencia de recursos a una entidad fiduciaria no implica ejecuciones reales de obra o entrega de bienes y servicios a la población objetivo.

Por tanto, el informe de la Cuenta General del Presupuesto de 2012 presenta los resultados formales exigidos en la Ley 42 de 1993, en su artículo 39; además de un análisis del nivel de la ejecución realizado por terceros (fiducias, Fonade, convenios interadministrativos, entre otros) durante la vigencia. Esta resulta ser una buena aproximación a la ejecución real de los recursos públicos en los proyectos y programas de inversión aprobados por el Congreso de la República.

Los montos presupuestales de la vigencia 2012

El Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2012 registró una apropiación inicial de \$165,28 billones, con un crecimiento de \$16,97 billones frente al presupuesto de 2011, que se situó en \$151,31 billones. De la apropiación inicial, a lo largo de su ejecución, se adicionó y se redujo hasta alcanzar los \$165,62 billones como apropiación definitiva, con lo cual el gobierno nacional redujo la apropiación para el servicio de la deuda en cerca de \$2,3 billones y la incrementó en funcionamiento (\$1,4 billones) e inversión (\$1,3 billones), generando un aumento neto de \$342,62 mil millones en el presupuesto de 2012.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

De la apropiación definitiva por \$165,62 billones, le correspondieron a gastos de funcionamiento \$91,13 billones (55%); al servicio de la deuda \$36,41 billones (22%) y a gastos de inversión \$38,80 billones (23%). De dichos montos, cabe resaltar que el 77% del total presupuestado correspondió al denominado gasto estructural (funcionamiento más servicio de la deuda), mientras que el 33% restante (\$38,08 billones) se destinó a gastos de inversión presupuestal (Cuadro V 2).

En cuanto a la ejecución presupuestal, se registraron compromisos por \$161,24 billones; obligaciones por \$157,11 billones y pagos por \$142,58 billones. Dados estos momentos presupuestales, el gobierno nacional generó un rezago presupuestal de \$18,67 billones, compuesto por reservas (\$4,13 billones) y cuentas por pagar (\$14,54 billones). Adicionalmente, se indujeron pérdidas de apropiación (apropiación vigente-compromisos) por \$4,38 billones (Cuadro V 2).

Cuadro V.2

Ejecución del Presupuesto General de la Nación, vigencia 2012 Cifras en billones de pesos

Objeto del gasto	Definitivo	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Reservas	CxP	Pérdidas Aprop.
Funcionamiento	91,13	89,09	88,08	80,54	1,01	7,30	2,04
Gastos de personal	18,51	18,01	17,97	17,66	0,04	0,31	0,50
Gastos generales	6,59	6,34	6,06	5,42	0,27	0,64	0,25
Gastos de comercialización	1,61	1,36	1,25	1,12	0,11	0,13	0,25
Transferencias corrientes	63,49	62,51	61,93	55,77	0,58	5,93	0,98
Transferencias de capital	0,92	0,87	0,86	0,57	0,01	0,30	0,05
Deuda	36,41	36,24	36,24	36,15	0,00	0,09	0,17
Servicio de la deuda externa	6,56	6,48	6,47	6,47	0,00	0,00	0,08
Servicio de la deuda interna	29,85	29,77	29,77	29,68		0,09	0,08
Inversión	38,08	35,9	32,79	25,88	3,09	6,90	2,18
Total general	165,62	161,24	157,11	142,58	4,10	14,29	4,38

Fuente: SIIF, cálculos CGR

La mayor parte del gasto se concentró en las transferencias corrientes (\$63,49 billones) y el servicio de la deuda interna (\$29,85 billones) (Cuadro V 2), los cuales hacen parte del denominado gasto inercial.

Todos estos resultados nos muestran, que si bien se comprometió el 95% de la apropiación del 2012, los giros solo alcanzaron el 86% de la misma. El 56% de los pagos totales se destinó a cubrir funcionamiento y tan solo el 18% (\$2,9 billones) a inversión, siendo forzoso preguntarse, por parte de la CGR, cuántos de esos \$25,9 billones quedaron representado en bienes y servicios al corte de 2012.

Principios presupuestales

Los principios presupuestales son preceptos generales que orientan todo el proceso —contemplando las fases de programación, formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal— y las actuaciones en la materia, de modo que se cumpla la filosofía y los objetivos que cada uno de ellos persigue.

En este contexto, si bien los principios constituyen los ideales hacia los cuales se debe orientar la buena gestión presupuestal, el análisis realizado por parte de la CGR da cuenta de cómo el gobierno nacional los aplica, dando lugar a cifras y resultados que no dejan ver con claridad la realidad de la ejecución presupuestal en cada uno de los proyectos y programas que impactan a la ciudadanía.

Dentro de los principales hechos a tener en cuenta en la evaluación del cumplimiento de los principios, se encuentra:

1. Entrada en vigencia de la regla fiscal en enero de 2012;
2. Presentación del proyecto de ley de incidente fiscal, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal;
3. Aprobación reiterada de vigencias futuras;
4. Desarrollo de las asociaciones público privadas (APP) que generan cambios que aún no se encuentran regulados plenamente, como son la cesión de derechos o rentas por parte del Estado a favor de privados y la contabilización y revelación del pasivo a cargo del Estado. Podría aquí estarse generando una situación similar a la que se tuvo con las vigencias futuras excepcionales que se permitieron para los entes territoriales;
5. Ejecución presupuestal con giro de los recursos del erario a fiduciarias; y
6. Todas las anteriores tienen como principio la utilización de vigencias plurianuales, de tal forma que se requiere de un consenso calificado sobre su conceptualización a efectos de eliminar los posibles vacíos e interpretaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) por parte de los ejecutores.

De acuerdo con los resultados presentados en los diferentes capítulos del informe, se observó que uno de los principios más vulnerados en la práctica cotidiana, por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es el de la anualidad, debido a las siguientes costumbres: i) Constitución de reservas eludiendo o sin el cumplimiento de los requisitos legales; ii) Tergiversación de la

naturaleza de las vigencias futuras; y iii) Utilización de las pérdidas de apropiación como si se tratara de ingresos para la próxima vigencia y la inclusión de proyectos y programas de inversión sin un fuente clara de financiamiento, con lo cual se trasgreden los principios de programación integral, unidad de caja y de especialización.

Cabe resaltar que a partir de 2012, con la aplicación de la Ley 1473 de 2011 de la Regla Fiscal, se creó el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, mediante el cual se ordenó, que como complemento del gasto estructural, el Gobierno realizaría gasto contracíclico, que no parece ser la norma de actuación, pues la velocidad del gasto público del gobierno nacional es mayor a la de los impuestos, con lo cual el déficit estructural se mantiene o se profundiza en el tiempo.

Sistema de información presupuestal

El Decreto 2674 de 2012 determinan que la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) es la fuente oficial de la ejecución presupuestal de la Nación y sus establecimientos públicos. Por tanto, para Contraloría General de la República (CGR) el SIIF es la fuente principal y oficial para el ejercicio del control fiscal al Presupuesto General de la Nación (PGN), en la forma como lo estableció la Ley 42 de 1993, en su artículo 39. Más aun, cuando para la vigencia 2012 la norma hizo obligatorio que todas las entidades del PGN, en este caso los establecimientos públicos, ejecutaran su presupuesto en línea y tiempo real.

Con base en dicha información, la CGR ejecuta varios de sus procesos misionales: i) Control fiscal micro (auditorías); ii) 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; iii) Certificación de la constitución de las reservas presupuestales de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; y iv) Con base en los dos anteriores, más los hallazgos de auditoría, elaboración del informe anual de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.

Consistencia de los registros presupuestales

La Contraloría General de la República (CGR) estableció que las entidades del Presupuesto General de la Nación no cuentan con un procedimiento claro y oportuno para actualizar, registrar y contabilizar en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en forma continua, los diferentes conceptos de ingresos obtenidos durante la vigencia fiscal respectiva, en situación que genera registros extemporáneos de ingresos de una vigencia en otra y afecta el valor real del recaudo en cada una de ellas.

De igual manera se denotó la falta de compromiso por parte de las entidades del Presupuesto General de la Nación en el proceso de depuración del recaudo, de tal forma, que para la vigencia 2012 se encontraron registros y recaudos del 2 de enero de 2012, sin que a la fecha se efectuara la respectiva imputación contable. Esta situación generó un presunto incumplimiento del principio de anualidad, establecido en la Ley 38 de 1989, en su artículo 10¹, por cuanto se contabilizaron ingresos de una vigencia que fueron recaudados en anteriores.

Finalmente, en el proceso de consolidación de las estadísticas fiscales realizada por la Delegada para Economía y Finanzas Públicas para la vigencia 2012, se estableció que en la ejecución presupuestal algunas entidades no reportaron sus ingresos o lo hicieron parcialmente en el SIIF.

Opinión

Durante la vigencia 2012 la Contraloría General de la República (CGR) realizó un análisis exhaustivo al cumplimiento de los principios presupuestales establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) 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, llegando a la conclusión que se incumplieron los principios de anualidad, programación integral, unidad de caja y especialización.

Los gastos del Presupuesto General de la Nación continuaron presentando 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 y aún en 2012, no lograron completar plenamente el proceso de incorporación de la información presupuestal a través del SIIF, con lo cual 14 entidades quedaron sin registrar plenamente sus gastos en el aplicativo.

A su vez, la CGR estableció que en la ejecución de ingresos para la vigencia 2012 se presentaron algunas diferencias entre las fuentes oficiales de información consultadas (DIAN, Tesoro Nacional, CONFIS y SIIF). Es así como frente al registro oficial presentado por el CONFIS, en el documento 003 del 12 de abril de 2013, que correspondió al cierre fiscal 2012, se observaron diferencias en el total de ingresos de \$2,64 billones, -\$1,12 billones y \$923 mil millones, frente a los registros de la DIAN y el SIIF (Cuadro 2.11). Al detallar por rubros, las diferencias se concentraron en renta e IVA, especialmente en las declaraciones de este último; mientras que solamente en los datos del gravamen a las transacciones financieras (GMF) se registraron cifras similares en la mayoría de las fuentes consultadas.

¹ Decreto 111 de 1996, artículo 14.

Por tanto, según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en su artículo 93 y en los Decretos 2789 de 2004 y 2674 de 2012, considerando que la información de la Plataforma SIIF-Nación es la fuente oficial de las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación (PGN) para los efectos de registro, reconocimiento, revelación, seguimiento y control de la contabilidad de la ejecución presupuestal, y una vez analizado el cumplimiento de los principios presupuestales y verificadas las magnitudes de recaudos de los ingresos y la ejecución de los gastos o apropiaciones y de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993 y los motivos expuestos en detalle en el informe de la Cuenta del Presupuesto General y del Tesoro para la vigencia 2012, registró un déficit presupuestal de \$16,1 billones (2,4% del PIB), un déficit de tesorería de \$12,9 billones (2,0% del PIB) y por los hallazgos encontrados por la CGR, esta cuenta no reflejó razonablemente la realidad de los hechos económicos ocurridos en las entidades que constituyen el PGN.

Los resultados de la ejecución presupuestal

El Congreso de la República, mediante la Ley 1485 de 2011, aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2012 y expidió otras normas complementarias; mientras que por su parte, el gobierno nacional expidió el Decreto de Liquidación 4970 de 2012, mediante el cual ratificó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia 2012 en \$165,3 billones.

El aforo inicial del PGN de 2012 fue aprobado en \$165,3 billones y al finalizar la vigencia su monto definitivo alcanzó los \$165,62 billones, con una variación nominal de \$0,34 billones (0,2%), el cual se financió en \$152,4 billones (92%) con recursos de la Nación y el monto restante, por \$13,2 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos.

El presupuesto de ingresos para la vigencia fiscal 2012 alcanzó los \$165,3 billones, con una adición neta de \$326.400 millones realizada por el gobierno nacional en los siguientes conceptos: \$2,82 billones por impuestos directos en el rubro de renta y complementarios (98%) y patrimonio —amparado con el Decreto 4825 de 2010— (2%); afectada por las disminuciones en \$2,12 billones en los rubros recursos de capital, especialmente en otros recursos de capital (99%); e ingresos de los establecimientos públicos (\$868,800 millones) en el rubro recursos de capital con \$642,200 millones.

La comparación entre adiciones esperadas y la reprogramación registró un presupuesto de ingresos del PGN, con una apropiación definitiva de \$165,62 billones, es decir, \$326,400 millones superior a lo aprobado por el Congreso de la República,

fundamentado en \$2,82 billones por impuestos directos (discriminado en renta y patrimonio), \$2,91 billones por recursos de capital y \$353.000 millones en ingresos de los establecimientos públicos.

El total de los recursos de la apropiación definitiva se distribuyó en gobierno nacional central (GNC) \$165,6 billones (24,9% del PIB) y establecimientos públicos \$13,2 billones (2,0% del PIB). El GNC se compuso de ingresos corrientes de la Nación (ICN) por \$ 89,5 billones (13,5% del PIB), recursos de capital de la Nación por \$53,2 billones (8,0% del PIB) y otros ingresos (fondos parafiscales y Fondo del Magisterio) por \$9,6 billones (1,4% del PIB). Por su parte, el mayor peso en los INC recayó en los impuestos indirectos con \$45,5 billones (6,9% del PIB); mientras que el resto correspondió a los impuestos directos por \$43,4 billones (6,5% del PIB) e ingresos no tributarios por \$578.000 millones.

El total de ingresos (sin descontar las devoluciones) se situó en \$162,53 billones: \$95,47 billones en efectivo, \$41,01 billones en recursos de capital, \$13,1 billones en ingresos de los establecimientos públicos, \$7,1 billones en otros ingresos y \$5,0 billones pagados bajo la figura de Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS). A esta cifra se le descontaron las devoluciones en TIDIS por un valor de \$5,2 billones y en efectivo por \$563 mil millones, para un saldo definitivo de \$150,0 billones. Como se puede apreciar, la diferencia entre la apropiación definitiva y el recaudo final ascendió a \$5,4 billones

Los compromisos de gasto del PGN durante la vigencia 2012 ascendieron a \$161,2 billones, de los cuales se distribuyeron \$89,1 billones en funcionamiento (55,2%), \$35,9 billones en inversión (22,3%) y \$36,2 billones en servicio de la deuda (22,5%).

Por su parte, el crecimiento nominal del gasto ejecutado fue del 10,1%, no obstante, como porcentaje del PIB, el conjunto del PGN se incrementó del 23,8% en 2011 al 24,3% en 2012. Sin duda, el hecho destacable frente a la vigencia 2011 se presentó con el aumento significativo del monto y la participación de gastos de funcionamiento.

Balance presupuestal

De la reclasificación de cuentas de las fuentes y usos presupuestales de la Nación, se estimó el balance del Presupuesto General de la Nación para 2012. De tal manera, el gobierno nacional registró un resultado presupuestal deficitario en \$16,1 billones (2,4% del PIB), como efecto de comparar unos ingresos totales (recaudos) de \$125,2 billones, contra unos gastos totales (compromisos) de \$141,25 billones.

Las diferencias entre los fundamentos y proyecciones del presupuesto presentado por el gobierno nacional para la aprobación del Congreso, sobre los cuales la CGR realizó varias observaciones en su momento, en contraposición a la realidad (Cuadro V1).

El rezago presupuestal

Para la vigencia 2012, el rezago presupuestal total (Gobierno y establecimientos públicos) ascendió a \$18,4 billones, con un crecimiento del 14,5% frente al registro de 2011, cuando alcanzaron los \$16,06 billones. Se distribuyeron en funcionamiento con \$8,31 billones (2,9% correspondió a gastos de comercialización y producción, 4,2% a gastos de personal, 11% a gastos generales, 78,3% a transferencias corrientes y 3,7% a transferencias de capital), servicio de la deuda con \$93 mil millones e inversión con \$9,99 billones.

Las reservas presupuestales

Las reservas presupuestales para la vigencia 2012 se constituyeron por un monto de \$4.104 mil millones, con un crecimiento del 3,6% frente a la vigencia 2011, lo que demostró que la función de advertencia y el Decreto 4836 de 2011 lograron frenar en cierta medida el crecimiento desmesurado en su constitución.

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.

Cuentas por pagar

Las cuentas por pagar presupuestales para la vigencia 2012 ascendieron a \$14.286 mil millones, con un crecimiento del 18,1% respecto a la vigencia 2011 (\$12.093 mil millones), como resultado del incremento en las transferencias (24%) y en la inversión (29,5%).

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. De tal manera, para la vigencia

2012 la deuda flotante ascendió a \$3,15 billones, con una reducción del 32,4% frente a 2011, cuando alcanzó los \$4,66 billones. Esta tendencia se dio principalmente por la reducción de la deuda flotante en el rubro de inversión, al pasar de \$3,95 billones en 2011 a \$1,99 billones en 2012.

Balance del Tesoro

En 2012 la Tesorería presentó un déficit de \$12,9 billones (2,0% del PIB), que significó una reducción del 0,4% del PIB frente al registro de 2011. El menor déficit de Tesorería se explicó en virtud del aumento de los ingresos tributarios, derivados del crecimiento del producto en los dos últimos años (5,9% y 4,0%), junto al hecho de mantener los recursos derivados de excedentes trasladados al Gobierno, principalmente de Ecopetrol, que en conjunto elevó los ingresos en 0,9% del PIB. Por su parte, los gastos presupuestales se elevaron en tan solo el 0,75% del PIB y los no presupuestales se redujeron en 0,35% del PIB, para un crecimiento total de los gastos del 0,5%, en términos del PIB.

En el análisis realizado con la contabilidad financiera, los activos corrientes de la DTN en 2012 se redujeron en 5,0% con respecto a 2011, lo cual se explicó tanto por la desacumulación del portafolio de la DTN, como de los fondos administrados. En la DTN, instrumentos como los TES pasaron de un saldo de \$3,3 billones en 2011 a \$657 mil millones en 2012, mientras los CDT disminuyeron en 64%. En los fondos administrados, los saldos de TES cayeron 86% y los CDT lo hicieron en 8,6%, aunque los montos en estos títulos fueron menores a los invertidos por la DTN.

Las vigencias futuras en el GNC

Las autorizaciones de vigencias futuras en 2012 alcanzaron un monto de \$19,52 billones, es decir, 27,6% más que las concedidas en 2011, con una variación en términos absolutos de \$4,22 billones. Por tipo de gasto se destinó \$3,39 billones (17,4%) para funcionamiento y \$16,12 billones (82,6%) para inversión

En el sector transporte se autorizaron mayores vigencias futuras para inversión al Instituto Nacional de Vías (Invías), con un total de \$3,55 billones; el Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil (Aerocivil), con \$553,1 mil millones y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con \$132,7 mil millones. En la primera de estas entidades los recursos se dirigieron de manera prioritaria a proyectos de mejoramiento y mantenimiento de los corredores complementarios de competitividad (\$1,83 billones), al mejoramiento y mantenimiento de la red vial primaria (\$863,3 mil millones) y a la construcción de corredores arteriales de competitividad (\$383,1 mil millones).

Principales hallazgos presupuestales

En esta ocasión se establecieron 10 tipos de hallazgos en los cuales, de alguna manera, los equipos auditores encontraron que los registros de la contabilidad presupuestal no cumplían los estándares legales, en especial, los registrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, reportando los casos en que se registraron problemas o mostraron deficiencias en: 1) Vulneración de los principios presupuestales; 2) Programación presupuestal; 3) modificaciones presupuestales; 4) Ejecución de gastos; 5) Ejecución de ingresos presupuestales; 6) Expedición y cancelación de los certificados de disponibilidad presupuestal; 7) Constitución de reservas presupuestales; 8) Constitución de cuentas por pagar presupuestales; 9) Vigencias futuras; y, 10) Registros presupuestales del SIIF.

El reflejo de los hechos presupuestales en el crecimiento de la economía

La economía y, por ende, la meta agregada mostraron buenos resultados durante la vigencia de 2012, aunque no con las contribuciones y aportes esperados de las locomotoras, ni de los componentes de la demanda agregada. Sin embargo, en términos puntuales, los resultados de 2012 reflejaron que las cosas no van bien y comprometieron seriamente las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de concluir 2014 con un crecimiento de la economía del 6,2%.

Para 2012 la meta en el PND establecía una tasa del 5%, aunque el resultado observado fue del 4%. Así las cosas, para que se lograra cumplir la meta promedio de crecimiento de todo el período referenciado en el PND, la economía tendría que crecer a una tasa del 6,2% en 2013 y 2014, lo cual parece no se va a cumplir, ya que el Gobierno ajustó a la baja la meta de crecimiento de 2013 a 4,8%, en una cifra muy distante a la plasmada en el PND del 6%.

La ejecución del presupuesto de inversión en 2012 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)

La CGR estableció que existen varios aspectos sobre los cuales se constituyen incertidumbres en el avance real del Plan Nacional de Desarrollo y que tiene que ver con aspectos puntuales en las ejecuciones del Plan Plurianual de Inversiones y las ejecuciones presupuestales de las dos últimas vigencias (2011 y 2012), especialmente en dos frentes: el avance físico en la infraestructura y en los aspectos sociales.

Cuando se siguen las cifras reportadas en el Sistema de Información Financiera (SIIF) por el gobierno nacional, en cuanto a los avances y logros del plan, cualquier

análisis desprevenido los puede corroborar. No obstante, bajo un análisis exhaustivo, esta interpretación puede presentar algunos matices. En tal sentido, cuando la CGR ejecuta una auditoría puede comprobar que, aunque los recursos se ejecutaron presupuestalmente:

- i)* La obra, bien o servicio no se entregó (control físico);
- ii)* La ejecución presupuestal se quedó en reservas presupuestales y los recursos de los proyectos no se utilizaron en la vigencia, acumulándose y atrasándose la obra;
- iii)* Tal y como ha sucedido en varias vigencias, los recursos se ejecutaron a través de fiducias y patrimonios autónomos con el fin de garantizar su ejecución presupuestal, pero no se canalizaron a los diferentes proyectos. De tal forma, se encuentran programas que aún no despegan y concentran billonarios recursos que no cumplen con su propósito original.

De tal manera, se destacaron algunos ejemplos como lo sucedido con los recursos destinados a desplazados y a la ley de víctimas que no fueron utilizados durante las vigencias 2011 y 2012, el caso del Fondo de Adaptación, los programas de subsidios de vivienda para el sector rural con destino la población desplazada que se encuentra rindiendo intereses en una fiducia; al igual que lo sucedido con los recursos destinados a agua potable y saneamiento básico ambiental o atención de desastres.

Del análisis sectorial realizado por las Delegadas de la Contraloría General, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- Una descripción básica general de la ejecución presupuestal, a través de las cifras del SIIF como aplicativo de gestión de las entidades, muestra niveles de ejecución elevados (entre el 90% y 97%) tal y como lo señaló el gobierno nacional.
- Que la actual estructura y clasificadores del SIIF no cumplen plenamente con la desagregación necesaria y controles en la fuente para demostrar la verdadera ejecución presupuestal. De tal manera, se requiere de desarrollo en el aplicativo con el fin de obtener información valiosa para las auditorías y para el propio seguimiento por parte del Ejecutivo.
- Es claro que cerca del 77% del presupuesto resulta inflexible al corresponder al gasto estructural: funcionamiento, y dentro del este, el sistema de transferencias a las entidades territoriales y el servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y comisiones) los cuales se ejecutan entre el 97 y 100%. A ello se suma que dentro de la inversión, tal como se define en Colombia, se incluyen otros conceptos que le dan rigidez al presupuesto, como lo es todo el componente de subsidios, que com-

prende desde la salud, educación, familias, al agro, a las tarifas de energía al precio de la gasolina, etc. Todas ellas como un rubro de inversión.

- Se suma la falta de programación y planificación de los proyectos de inversión que lleva a que se institucionalicen figuras en la ejecución presupuestal en prevención de atrasos en los proyectos, con lo cual se realizan convenios administrativos, fiducias y otros instrumentos que permiten la ejecución del presupuestal, aun cuando no se realicen las obras; o por el contrario, se utilizan figuras presupuestales como las vigencias futuras que permiten la ejecución plurianual del presupuestal, algunas veces, sin que se realicen las obras (caso de las PDA).

- Para algunos proyectos se vienen acumulando los recursos en varias vigencias, respondiendo a temas legales o a la ocurrencia de hechos catastróficos. Este es el caso del Fondo de Adaptación, Fonvivienda, y muchos proyectos liderados por Invías y la ANI. Las auditorías reportaron hallazgos en proyectos por: atrasos en las obras y términos legales; envío a fiducias o convenios interadministrativos para retener los recursos y aplicarlos posteriormente.

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; pero, además, sienta la posición institucional sobre muchos aspectos fundamentales en la ejecución presupuestal y las figuras presupuestales que se repiten año tras año y que no permiten hacer la evaluación real sobre si los recursos públicos están aplicándose de manera eficaz y eficiente a la satisfacción de las necesidades de la población y a la consecución del Estado social de Derecho.

Nunca había tenido el país un flujo tan grande de recursos para salud, educación, seguridad social, vías, atención de los desastres naturales, etc. Al mismo tiempo, y mientras las cifras de ejecución indican que se está en niveles óptimos, la verificación en campo de la realidad muestra el derecho a la salud vulnerado, población que continúa desplazada, obras abandonadas, en mal estado, inacabadas, o suntuarias e inútiles que no se acomodan a las necesidades que las justificaban. Igualmente, los alimentos y raciones para niños, adultos mayores o desplazados, los cupos escolares, las asignaciones para resguardos indígenas, etc., no llegan en su totalidad o la calidad de los bienes se desmejora, pues los recursos se van quedando en manos de intermediarios como lo muestran las distintas actuaciones fiscales efectuadas por este ente de control.

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República

Los principios presupuestales

El Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), integrado por Decreto 111 de 1996 y las diferentes normas que lo han adicionado en el tiempo, estableció una serie de principios para el sistema presupuestal colombiano que rigen el proceso en cada una de sus etapas (planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal), los cuales se han venido modificando parcialmente, en especial, el de homeostasis que fue reemplazado por el principio de “sostenibilidad y estabilidad fiscal”, contenido en el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011 y la regla fiscal que entró en vigencia el 1 de enero de 2012² (Cuadro 1.1).

De tal manera, el proceso presupuestal de la administración pública debe atender, en sus diferentes fases los principios y fundamentos presupuestales específicos, algunos de los cuales han sido establecidos por la misma Constitución o desarrollados de conformidad con ella, mediante normas de carácter orgánico³.

En este orden de ideas, es importante recordar un aparte de la Sentencia de la Corte Constitucional C-337 de agosto 19 de 1993, donde establece que: “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”.

Por lo tanto, los principios presupuestales son preceptos generales que deben orientar todo el proceso (contemplando las fases de programación, formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal) y las actuaciones en la materia, de modo que se cumpla con la filosofía y los objetivos que cada uno de ellos persigue.

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 C-337 agosto 19 de 1993).

³ Constitución Política en su artículo 151 establece: El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Cronología de reformas al Estatuto Presupuestal - Decreto Ley 111 de 1996

2000	La Ley 617 de 2000, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994; el Decreto extraordinario 1222 de 1986, que adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto; el Decreto 1421 de 1993, mediante el cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y para la racionalización del gasto público nacional, publicada en el Diario Oficial 44.188, del 9 de octubre de 2000, que establece en el Artículo 95, que los siguientes artículos son normas orgánicas de presupuesto: 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 ⁴ .
2003	Ley 819 de 2003, publicada en el Diario Oficial 45.243, del 9 de julio de 2003, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y otras disposiciones.
2011	Ley 1473 de 2011, publicada en el Diario Oficial 48.121 del 5 de julio de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Rige a partir del 1 de enero de 2012.

Fuente: Secretaría del Senado de la República

En este contexto, y si bien estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, el análisis realizado por parte de la Contraloría General de la República (CGR) da cuenta de cómo el gobierno nacional los aplica parcialmente o, en la práctica, no los aplica forzando el uso de figuras o instituciones presupuestales (o variables macroeconómicas), que finalmente tergiversan las cifras y el resultado fiscal de las finanzas públicas y hacen que los propósitos universales de la ejecución presupuestal no se cumplan.

Dentro de los principales hechos a tener en cuenta para la evaluación del cumplimiento de los principios se encuentra:

- Entrada en vigencia de la regla fiscal en enero de 2012.
- Presentación del proyecto de Ley de incidente fiscal, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal.
- Aprobación reiterada de vigencias futuras.
- Desarrollo de las asociaciones público privadas (APP), forzando a cambios que aún no se encuentran legislados plenamente, como la cesión de derechos o rentas por parte del Estado a favor de privados.
- Ejecución presupuestal con paso de los recursos del erario a las fiduciarias.

⁴ El Artículo 95 mencionado fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-540-01 de 22 de mayo de 2001, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño, “en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario”.

Todas las anteriores tienen como principio la utilización de vigencias plurianuales, de tal forma que se requiere un consenso sobre la modernización y compilación de muchas de las normas que tiene que ver con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

Los principios y su incumplimiento

De acuerdo con los resultados que se presentan en los diferentes capítulos del informe de la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro, se observa que uno de los principios más vulnerados en la práctica cotidiana, por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, es sin duda alguna el de anualidad. Frente a este principio se presentan las siguientes prácticas que lo quebrantan en su cumplimiento:

Constitución de reservas sin el cumplimiento de los requisitos legales

Si bien las reservas presupuestales se constituyen en la figura indicada⁵ que permite culminar la ejecución de la apropiación, estas deben ser el resultado de una situación de fuerza mayor o caso fortuito atribuible al contratista. Lo anterior, debido, además del principio de anualidad, al contenido del artículo 8 la Ley 819 de 2003, en el cual se establece que la preparación y elaboración del presupuesto debe realizarse de tal manera que las apropiaciones puedan ejecutarse en su totalidad en la vigencia fiscal correspondiente.

De este modo, en el entendido de que los contratos que soportan los compromisos adquiridos durante la vigencia presentan un plazo de ejecución anterior al 31 de diciembre, el origen de las reservas debe sustentarse en la modificación, ampliación o prórrogas de los mismos, cumpliendo con todos los requisitos que el estatuto contractual exige.

Como se muestra en el capítulo cuarto del presente informe, donde se analiza la constitución del rezago por parte de las entidades nacionales, un gran volumen de reservas presupuestales no tiene como soporte la ampliación o prórroga de los contratos, ni tampoco son producto de una situación de fuerza mayor atribuible al contratista, sobre todo aquellos que se firman a pocos días de terminar la vigencia y, que por el contrario, evidencian o son el resultado de una planeación contractual deficiente.

⁵ Artículo 89 del EOP, inciso segundo: “Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, 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.”.

La constitución de reservas eludiendo los requisitos legales

Si bien se establece como requisito para el origen de las reservas presupuestales situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, en muchas entidades hizo carrera la práctica de “prefabricar” dichas condiciones. Es así como en la evaluación realizada se encontraron compromisos firmados el 26 de diciembre con un plazo de ejecución de cinco días, para luego, el día 29 de diciembre, prorrogarlos por seis meses cumpliendo con todos los requisitos legales.

Por supuesto que, como resulta evidente, tanto dicha práctica como la anterior se emprenden con el fin de evitar incurrir en pérdidas de apropiación y mostrar altos niveles de ejecución presupuestal en la entidad. Lo anterior, igualmente eludiendo lo dispuesto en el Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2012, según el cual la figura presupuestal a usar al momento de pactar el recibo de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, es la de vigencias futuras.

Tergiversar la naturaleza de las vigencias futuras

Las vigencias futuras, como una excepción al principio de anualidad, corresponden a una figura de gasto que contiene una autorización máxima (apropiación) para ser usada en las vigencias siguientes a aquella en que se está autorizando, de forma tal que el gasto se ejecute de manera concomitante con la recepción de bienes y servicios. Sin embargo, en la práctica, esta autorización de gastos se ha convertido en un mecanismo para anticipar los ingresos, ya sea sirviendo de garantía en contratos de crédito como subyacente en procesos de titularización o como garantía de pago por la entrega a satisfacción de bienes y servicios (crédito de proveedores).

Utilizar las pérdidas de apropiación como si se tratara de ingresos para la próxima vigencia

En aplicación del principio de anualidad, después del 31 de diciembre no podrán asumirse 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. Sin embargo, se ha convertido en práctica común por parte del Ejecutivo, considerar que las autorizaciones máximas de gasto otorgadas a las entidades, que no se utilizaron durante una vigencia, se convierten automáticamente en otra fuente más de ingresos del presupuesto de la siguiente vigencia. Un análisis detallado del artículo 31 del EOP, muestra que este no define, ni clasifica las pérdidas de apropiación como un tipo de recursos de capital.

El principio de programación integral

Por mandato constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), en su artículo 41, define el gasto público social como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión; además de ordenar, del mismo modo, que el presupuesto para este tipo de gastos no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior. Sin embargo, la aplicación estricta de este precepto se rompe con el tiempo o requiere de un mayor esfuerzo fiscal para incrementar los recursos, en la medida en que todo proyecto de inversión —dado el principio de programación integral— conlleva gastos de operación que en las siguientes vigencias inevitablemente se vuelven gastos recurrentes (funcionamiento). Esta situación indujo al gobierno nacional a clasificar como gasto público social un buen volumen de apropiaciones que en realidad corresponden a gastos de funcionamiento.

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 corresponde a funcionamiento. Esto llevó al Ministerio del Trabajo a convocar a las entidades públicas a sincerar los presupuestos e incorporar en el componente de funcionamiento los gastos recurrentes representados en contratos de prestación de servicios que se venían ejecutando como inversión.

En cuanto al principio de unidad de caja, este se ha visto transgredido con la proliferación de rentas de destinación específica (principio de unidad de caja), con su consecuente creación de fondos cuenta y manejo contable y presupuestal separado e independiente, llegando en extremo a la modificación de la propia Constitución Política para crear un sistema presupuestal independiente —que incluyen recursos destinados al funcionamiento del sistema— con los recursos que percibe el Estado por concepto de regalías.

⁶ C -337 de 1993.

Del mismo modo, este principio, que fue fortalecido con la expedición de la Ley 1450 de 2011, que estableció la conformación de la Cuenta Única Nacional (CUN), es transgredido por la recurrente suscripción de encargos fiduciarios, cuyo objeto (como corresponde a esta figura) consiste en gestionar ingresos y realizar los pagos que la entidad pública determine, para lo cual fue creada la CUN.

El principio de especialización

Este principio define que las apropiaciones se refieren en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y que se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. En virtud de este principio, se prohíbe la utilización de una partida de gasto aprobada por el Congreso de la República para una finalidad distinta de aquella para la cual fue apropiada.

Lo anterior fue avalado por la Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992⁷, así: “También podría considerarse una formulación técnica el llamado *“principio de la especialización”* que exige la 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”.

De tal manera, y de conformidad con el principio anteriormente citado, debe existir una correspondencia entre el objeto del gasto y la finalidad o destinación de la partida presupuestal, incorporada en el presupuesto de la entidad.

Adicionalmente, sobre la ejecución de los recursos estatales, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha señalado: *“Por otra parte, <<ejecutar>> de acuerdo con la definición del Diccionario de la Academia Española, vigésima edición, 1992, es: <<“Consumar, cumplir, poner por obra una cosa>>. Resulta entonces que ejecutar es desarrollar o cumplir con el objeto establecido para la apropiación respectiva, utilizando los instrumentos anteriormente señalados, pudiéndose concluir que una apropiación incluida en el presupuesto se entiende ejecutada, cuando con ella en la respectiva vigencia fiscal o en la inmediatamente siguiente se ha desarrollado el objeto de la apropiación para la cual fue programada (...)”*

Del mismo modo, la doctrina considera que: *“Por ejecución del presupuesto debe entenderse el cumplimiento del objeto mismo del gasto. Es la culminación del proceso que inicia con la existencia de una ley preexistente y finaliza, previa realización de un proceso reglamentario o contractual, en la recepción del bien*

⁷ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

o la prestación del servicio con el cual se cumple con el objeto establecido en dicha ley. Por esta razón no puede bajo ningún aspecto entenderse que el simple traslado de los recursos a través de contratos de administración se considere como una ejecución presupuestal. La administración de los recursos, sin importar la denominación del contrato bajo el cual se realice, no ejecuta el presupuesto”⁸. (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo expuesto, se puede concluir que el simple giro de recursos a la entidad fiduciaria, en virtud de un contrato de encargo fiduciario o fiducia pública, toda vez que la entrega es para su administración y su manejo está sujeto a lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, no corresponde a una ejecución presupuestal. De tal manera, que para su real ejecución se requiere el recibo de los bienes o la prestación de servicios que desarrollen el objeto de la apropiación aprobada por el Congreso de la República.

Por último, independientemente del tipo de negocio jurídico de que se trate, bien sea fiducia pública o fiducia mercantil, los recursos no pierden su carácter de públicos y deben destinarse al objeto ordenado en la ley que le sirvió de fundamento para el gasto.

Principio de la regla fiscal

El principio de homeostasis que se venía cumpliendo en el sentido de programar y ejecutar presupuestos contracíclicos, se modificó con la expedición de la Ley 1473 de 2011 de la regla fiscal, reafirmando dicha práctica. Con esta ley se creó el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, el cual se ordena que, 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 al 20% de la brecha del producto estimada⁹.

Por lo tanto, una vez revisados uno a uno los principios, contrastados con la legislación vigente y analizada la gestión presupuestal de las entidades que hacen parte del PGN, la CGR reiteró su posición presentada para la vigencia 2011, en el sentido de mostrar que varios principios (anualidad, especialización, programación integral e inembargabilidad) se están incumpliendo por hechos que ha requerido de la expedición de leyes que reforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), como la de vigencias futuras, las regalías, las asociaciones público privadas.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Conceptos Jurídicos Presupuestales, mayo 2011.

⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, comunicado de prensa.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Igualmente, el manejo y registro presupuestal de los recursos dados en administración, a través de encargos fiduciarios o patrimonios autónomos, no son consecuentes con una real ejecución del gasto. Para ello, en el Capítulo X se presenta 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 República¹⁰, donde se observa que los rubros consignados en el Plan Plurianual de Inversiones correspondan con los aprobados y ejecutados en el PGN 2012.

¹⁰ Ley 1450 de 2011.

Consistencia de las cifras presupuestales, vigencia 2012 en el SIIF

El SIIF: fuente oficial de información financiera y presupuestal

El Decreto 2674 del 21 de diciembre de 2012, que actualizó el Decreto 2789 del 31 de agosto de 2004, en esencia no modificó la definición del SIIF, puesto que en su artículo 2 determinó que: "El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación es un sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza la gestión financiera pública nacional, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y seguridad en el uso de los recursos del Presupuesto General de la Nación y de brindar información oportuna y confiable".

De igual modo, el nuevo decreto, en su artículo 6, replica que la información registrada en el SIIF Nación es fuente válida para: a) *El desarrollo de los procesos operativos relacionados con: La programación del Presupuesto General de la Nación; La administración de apropiaciones; La ejecución presupuestal de ingresos y de gastos en sus diferentes clasificaciones; Las solicitudes, autorizaciones, modificaciones y compromisos de vigencias futuras; 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 de las tesorerías de las entidades que administran rentas parafiscales; La gestión contable; La expedición de certificados de disponibilidad presupuestal, la asunción de compromisos, el registro de obligaciones y el pago de los mismos con cargo a las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación; La constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar.* b) *La generación de información presupuestal básica y la elaboración de informes de seguimiento presupuestal;* c) *La generación de información contable básica y la obtención de consultas, reportes e informes contables requeridos por la Contaduría General de la Nación;* d) *La generación de informes de tesorería, presupuestales y contables;* e) *La evaluación financiera de la Inversión Pública;* f) **El control de resultados financieros que realicen las autoridades públicas;** g) **La obtención de los informes requeridos por las entidades de control.** (Negrilla fuera de texto).

Estos elementos establecidos en el Decreto 2674 de 2012, y en su predecesor, determinan que la información registrada en el SIIF es la fuente principal para el ejercicio del control fiscal al Presupuesto General de la Nación, en la forma como lo

estableció la Ley 42 de 1993, en el artículo 39. De tal manera, para la Contraloría General de la República (CGR) resulta transparente que la fuente oficial para el control y seguimiento de la ejecución del presupuesto sea la información procedente del SIIF y, más aún, tomando en cuenta que para la vigencia 2012 fue obligatorio que todas las entidades del presupuesto estuvieran en línea y tiempo real.

La CGR, con base en dicha información, ejecuta varios de sus procesos misionales: *i)* control fiscal micro (auditorías); *ii)* 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; *iii)* certificación de la constitución de las reservas presupuestales de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; y, *iv)* con base en los dos anteriores, más los hallazgos de auditoría, elaboración del 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 deben 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”.

Desde la vigencia 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 integrando a los establecimientos públicos del orden nacional. En esa transición el aplicativo tuvo serias complicaciones que afectaron los registros presupuestales y contables de algunas entidades y que persistieron en la vigencia 2012, como se detalla más adelante.

La programación de cierres del SIIF para la vigencia 2012 y autorización de reaperturas

Mediante las circulares externas 046 de noviembre de 2012 del Administrador del SIIF y 042 del 19 de diciembre de 2012 del Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se estableció el preciso cronograma de cierre para la vigencia 2012 (Cuadro 2.1). No obstante, mediante solicitud escrita por sus representantes legales, 14 entidades solicitaron al Director General de Presupuesto Público Nacional la reapertura del SIIF, pues tenían que cargar y/o corregir su información de ejecución presupuestal.

Fechas cierre del SIIF – Circular 046 de noviembre de 2012

Asunto	Fecha
Legalización definitiva de cajas menores	Hasta el viernes 28 de diciembre de 2012
Último día de giro por parte de la DGCPTN	Hasta el miércoles 26 de diciembre de 2012
Cierre calendario	Lunes 31 de diciembre de 2012, 10 p.m.
Cierre definitivo de ingresos y egresos	Domingo 20 de enero de 2012
Registro de compromisos con vigencias futuras	Domingo 20 de enero de 2013, 11 p.m.
Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar año 2012	Domingo 20 de enero de 2013, 11 p.m.
Periodo de transición	Del martes 1 al domingo 20 de enero de 2013, 11 p.m.
Registro de compromisos de vigencias futuras autorizadas en la vigencia fiscal 2012	Domingo 20 de enero de 2013, 11 p.m.

Fuente: Oficios y actas de cierre SIIF.

De tal manera, y con el fin de impartir las respectivas autorizaciones de reapertura y de conformidad con lo establecido en el Artículo 26 del Decreto 2715 del 27 de diciembre de 2012, que establece... *“En desarrollo del artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuando se presenten errores u omisiones en el diligenciamiento de la información presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, la Contraloría General de la República y la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrán autorizar su corrección a solicitud del órgano correspondiente, bajo la entera responsabilidad del jefe del órgano respectivo y sin perjuicio de la responsabilidad fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el procedimiento técnico requerido y seguro, de manera que no se altere ni material ni operativamente la expedición de documentos oficiales sobre la situación de las finanzas públicas por parte del ejecutivo ni la producción regular y oportuna de los informes que por ley debe presentar la Contraloría General de la República.”*, el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público convocó para el día 16 de enero de 2013 a una mesa de trabajo con el fin de escuchar la exposición de motivos por los cuales las entidades solicitaron la reapertura del sistema.

A esta mesa asistieron, entre otros funcionarios, el Contralor Delegado de Economía y Finanzas Públicas de la Contraloría General de la República, el Director General de Presupuesto Público Nacional, el Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal y un representante de la Administración del SIIF, con el fin de escuchar y analizar las siguientes solicitudes de reapertura, que se resumen en el cuadro 2.2.

Entidades que solicitaron reapertura en la vigencia 2012

No	Entidades	Solicita ampliar compromisos valor	Otros	Justificación
1	Ministerio de Salud	\$ 179.892	SGP salud departamento de Antioquia	Son recursos pertenecientes al SGP, distribuidos por el CONPES 158, que ante la importancia y necesidad del giro a los entes territoriales, deben quedar con vigencia 2012. De tal manera se solicitó apoyo con el fin de efectuar el registro de los tres compromisos mencionados y dar cumplimiento a la distribución ordenada por el CONPES.
		\$ 74.944.804	SGP salud departamento de Nariño	
		\$ 12.716.016	SGP salud departamento del Quindío	
2.1	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	\$ 2.173.273.806		Afectó por equivocación el registro presupuestal No 29312 y ocasionó una operación por valor de \$4.346.547.612, que dejó al compromiso presupuestal sin la disponibilidad requerida para este contrato.
		\$ 1.998.000.000		Se realizó el registro del compromiso presupuestal No 314012 por un valor de \$2.000.000 y faltó comprometer la suma de \$1.998.000.000.
		\$ 12.570.293		No siendo correcto este movimiento se requirió revertir las operaciones realizadas y, a su vez, efectuar el movimiento correcto reduciendo el RP 1554412 y adicionando el RP 154312.
2.2		\$ 447.800.000	El registro presupuestal generado, con base en el otro sí No 2 al contrato citado, afectó el valor correspondiente al ítem de capacitación dentro del componente del valor variable, siendo lo correcto dentro del componente el valor fijo. Por tal razón, se requirió realizar el traslado correspondiente.	
3	DIAN	\$ 111.324.564		Al reducir el registro presupuestal de compromiso No 410712, el funcionario encargado del registro de la transacción digitó la totalidad del saldo pendiente por obligar del registro (\$120.935.584,69), siendo el valor correcto la suma de \$111.324.564,00.
4	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	\$ 736.000		Se anuló la obligación número 113512 y cuando se solicitó para establecer las reservas presupuestales y las cuentas por pagar 2012, se encontró el respectivo saldo del compromiso número 476412, CDP 350012, ya obligado sin tener en cuenta que el mismo había sido anulado y se tramitó su reducción.
5	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	\$ 2.077.870	CDP No 12912	Al momento de presentar el balance de la regional, el contador encontró la causación de la factura presentada por el proveedor pero no la obligación registrada en SIF Nación, situación que impidió cancelar al proveedor la obligación contraída.
		\$ 90.360	CDP No 1312	
		\$ 941.940	CDP No 12712	
		\$ 149.319	CDP No 10712	
6	Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	\$ 14.470.706		Autorizar la reversión de la operación de reducción efectuada a registro presupuestal No 56412.
7	Colciencias	\$ 1.352.000		Se redujo el compromiso presupuestal número 55312 de gestión general, certificado de disponibilidad número 40712, por \$1.352.000, cuyo valor efectivamente se debe constituir en el rezago presupuestal.
8	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	\$ 23.850.715		Autorizar el registro presupuestal de las cuentas que al 31 de diciembre de 2012 no fue posible realizar, relacionadas con comisiones, las cuales se realizaron en las distintas localidades de la Zona Bananera.
9	Unidad de Restitución de Tierras	\$ 93.333	Comp 161612	Se solicitó dar alcance al oficio del asunto, requiriendo autorización de apertura del Sistema SIF Nación, con el fin de revertir las dos operaciones detalladas.
		\$ 4.950.000	Comp 209512	
10	Ministerio de la Cultura	\$ 6.508.640		Solicitó autorización para realizar el ajuste de un registro presupuestal del compromiso de la vigencia 2012, debido a que equivocadamente se redujo un valor que no correspondió al acta de liquidación.
11	Defensoría del Pueblo	\$ 3.000.000		Solicitó adición a compromiso presupuestal, originado en el CDP 18912 de fecha 2012-03-12, registro presupuestal IVO-153012 de fecha 2012-04-09, ya que por error se anuló su saldo.

Entidades que solicitaron reapertura en la vigencia 2012

No	Entidades	Solicita ampliar compromisos valor	Otros	Justificación
12	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico	\$ 117.364.735		Solicitó incluir contratos por valor de \$117.3640735,00, ya que debido al deficiente servicio de internet no se logró culminar la labor en el tiempo estipulado.
13	U.A.E. para la Consolidación Territorial	\$ 523.082	Comp 273812	Debido al alto volumen de desplazamientos y en cumplimiento a la circular externa 046, emitida por el Ministerio, fue necesario adelantar, por error en el trámite, la adición de recursos a compromisos presupuestales de gastos.
		\$ 117.909	Comp 239212	
14	Ministerio de Justicia	\$ 225.376.399	Comp 812	Fue imposible registrar las obligaciones pendientes, requiriendo que el SIIF permita reversar la operación de reducción, dado que los compromisos adquiridos cumplieron los requisitos legales exigidos, que los CDP no han sido reducidos y que los servicios fueron efectivamente prestados y certificados.
		\$ 46.882.825	Comp 2412	
15	SENA	\$ 1.296.533	Reg -53412	En el periodo de transición de enero del presente año, se detectó la reversión de unos compromisos que debían pasar a reservas presupuestales por error humano.
		\$ 823.968	Reg - 62312	
		\$ 3.038.500	Reg - 109712	
		\$ 1.396.266	Reg - 85512	
		\$ 276.000	Reg - 68012	
Total		\$ 5.281.083.142		

Nota: El SENA no está incluido en las solicitudes de reapertura del SIIF.

Fuente: Comité de Cierres del SIIF.

Detalle de la relación de solicitudes de reapertura SIIF Nación, por entidades en la vigencia 2012

Ministerio de Salud

El miércoles 2 de enero se encontró que a tres municipios no se les generó el correspondiente compromiso presupuestal solicitado en la carga masiva del día 29 de diciembre, cuya situación se reportó a través del sistema a soporte SIIF, quedando registrado el incidente IMO 32807, el cual fue dado a conocer personalmente el mismo 2 de enero al administrador SIIF II - Nación, David Morales, quien asignó el incidente al consultor Miguel Antonio Serrano Urquijo, el cual, una vez efectuada la revisión, emitió informe del proceso realizado.

Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta que dichos recursos corresponden al Sistema General de Participaciones (SGP) distribuidos por el CONPES 158, tales compromisos debían quedar incluidos en la vigencia 2012 ante la imperiosa necesidad de efectuar el giro a los entes territoriales. Por tal motivo se efectuó el registro de los tres compromisos mencionados y, con esto, se dio cumplimiento a la distribución ordenada.

Agencia Nacional para la Superación de Pobreza Extrema

Caso 1: con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 912, se registró el compromiso presupuestal 29312, en el cual se comprometieron los recursos por valor \$11.122.829.137 para la vigencia fiscal de 2012, correspondiente al contrato de prestación de servicios 146 de 2011 a nombre de Assenda S.A.S. hoy Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S, con el objeto de “Prestar el servicio integral de tecnología para la estrategia Red UNIDOS en alquiler de computadores portátiles; desarrollo de aplicaciones informáticas entorno windows y web, para la captura y sincronización; disposición e instalación de canales de comunicación (conectividad); servicio de mesa de ayuda requerido para soporte técnico en el levantamiento, captura y transmisión de datos de las familias vinculadas a la Red Unidos”.

En el marco del otrosí 02 y de conformidad con el considerando 20, el cual cita: “Que por lo anterior se debe modificar la cláusula Quinta - Valor del contrato y el párrafo de la cláusula séptima- Disponibilidad Presupuestal, en el sentido de liberar recursos correspondientes a la vigencia 2012, por la suma de dos mil ciento setenta y tres millones doscientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos (\$2.173.273.806)” se realizaron las siguientes operaciones.

- Una primera reducción por valor de dos mil ciento setenta y tres millones doscientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos (\$2.173.273.806).
- Una segunda reducción por la suma de dos mil ciento setenta y tres millones doscientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos (\$2.173.273.806), que afectó por equivocación el registro presupuestal 29312 y ocasionó una operación por valor de cuatro mil trescientos cuarenta y seis millones quinientos cuarenta y siete mil seiscientos doce pesos (\$4.346.547.612), que dejó al compromiso presupuestal sin la disponibilidad requerida para este contrato.

Frente a lo citado, fue necesario adicionar el valor del compromiso presupuestal por la suma de dos mil ciento setenta y tres millones doscientos setenta y tres mil ochocientos seis pesos (\$2.173.273.806).

Caso 2: la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribieron el acuerdo de participación de terceros en la financiación de los gastos 465 de 2012, con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas para la generación de ingresos y la inclusión financiera de las personas de la Red Unidos usuarias de los centros de empleo y emprendimiento, contribuyendo al cumplimiento de los logros de la dimensión de “Ingresos y trabajo” y de “Bancarización y ahorro”, por un valor de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000).

Con base en el certificado de disponibilidad presupuestal 10912, se realizó el registro del compromiso presupuestal 314012, por un valor de dos millones de pesos (\$2.000.000), faltando por comprometer la suma de mil novecientos noventa y ocho millones de pesos (\$1.998.000.000).

En el contrato de prestación de servicios 111 de 2011, suscrito con la Asociación Promotora para el Desarrollo Social Económico y Ambiental de la Costa Caribe, se evidenció que al realizar el movimiento presupuestal generado por el otrosí 03 al contrato citado, se redujo el compromiso presupuestal 23612 en \$12.570.293, cuya cifra se adicionó al compromiso presupuestal 23512.

No siendo correcto este movimiento, se requirió reversar las operaciones realizadas y, a su vez, efectuar el movimiento correcto reduciendo del registro presupuestal 1554412, adicionando el registro presupuestal 154312 por valor de \$12.570.293.

En el contrato de prestación de servicios 149, suscrito con la Universidad Pontificia Bolivariana, se observó que al realizar el registro presupuestal generado con base en el otrosí 02 al contrato citado, se afectó el valor correspondiente al ítem de capacitación dentro del componente del valor variable, siendo lo correcto dentro del componente del valor fijo. Por tal razón, se requirió realizar el traslado correspondiente al disminuir el valor del registro presupuestal 155112 en \$447.800.000 y adicionar el mismo valor al registro presupuestal 155012.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

El 28 de diciembre de 2012, mediante oficio 2-2012-047702, el Director General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó la constitución de una vigencia futura por valor de \$1.524.991.101, con el objetivo de surtir los compromisos 409512 y 410712, por valor de \$1.413.666.537 y \$111.324.564, respectivamente, de conformidad con lo establecido en el Artículo 8° del Decreto 4836 de 2011, para amparar la prórroga de los contratos de obra civil e interventoría.

De acuerdo con lo anterior, ese mismo día se procedió a registrar en el sistema S/11-7 la aprobación de la vigencia futura y la reducción de los compromisos. Al momento de efectuar la reducción del registro presupuestal de compromiso 409512 (correspondiente al contrato de obra civil), se digitó, por error, el valor total de la autorización por \$1.524.991.101, cuando se debió digitar la suma de \$1.413.666.537, en situación que generó una diferencia de \$111.324.564.

Con relación a la reducción del registro presupuestal de compromiso 410712, el funcionario encargado del registro de la transacción digitó la totalidad del saldo

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

pendiente por obligar del registro por \$120.935.584, siendo el valor correcto la suma de \$111.324.564.

Durante el periodo de transición, establecido en la Circular 046 del Administrador del SIF, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se procedió a registrar las obligaciones para constituir las cuentas por pagar a favor de los contratistas, quienes al cierre de la vigencia 2012 prestaron los servicios contratados. Sin embargo, no fue posible debido a que el saldo en los registros mencionados resultó insuficiente.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Al final de la vigencia 2012 se presentó un incidente en esta entidad que afectó la constitución del rezago presupuestal, consistente en que, por error involuntario, se anuló la obligación número 113512, por valor de \$736.000.00. Cuando se concilió para establecer las reservas presupuestales y las cuentas por pagar 2012 en el aplicativo institucional denominado Finanzas WEB y el SIF, se encontró el respectivo saldo del compromiso número 476412, con certificado de disponibilidad presupuestal 350012 ya obligado sin tener en cuenta que el mismo había sido anulado y se tramitó su reducción.

Agencia Logística de las Fuerzas Militares

Regional centro

1. Con fecha 19 de julio de 2012, la regional expidió el CIDP 12912 por valor de \$909.400.000, sobre el que se elaboró el contrato 008-148/2012 con la firma CBISE Soluciones SAS por \$84.600.000, al que le correspondió el CRP N172712 del 6 de noviembre de 2012, del cual no se tuvo en cuenta el saldo de \$2.077.870 de la factura 690.
2. Con fecha 27 de enero de 2012, la regional expidió el CDP 1312 por valor de \$457.616.705, sobre el que se elaboró el contrato 008-035/2012 con la firma HECTC Garzón Leal por valor de \$56.254.160, al que le correspondió el CRP 46012 del 29 de marzo de 2012, del cual no se tuvo en cuenta el saldo de \$90.360 de la factura 031.
3. Con fecha 11 de julio de 2012, la regional expidió el CDP 12712 por valor de \$84.900.000, sobre el que se elaboró el contrato 008-135/2012 con la firma POLLC Savicol por valor de \$84.900.000, al que le correspondió el CRP 142912 del 24 de septiembre de 2012, del cual no se tuvo en cuenta la factura 1166087-116728 - 621647 por el saldo \$941.940.

4. Con fecha 5 de junio de 2012, la regional expidió el CDP 10712 por \$84.900.000, sobre el que se elaboró el contrato 008-100/2012 con la firma Cecilia Córdoba Restrepo por valor de \$56.600.000, al que le correspondió el CRP 99412 del 5 de julio de 2012, del cual no se tuvo en cuenta el valor de \$149.319 de las facturas 1727 y 1973, para un total solicitado de \$3.259.489.

5. Al momento de realizar los cruces con el área de contratos, no se tuvieron en cuenta las entregadas por los proveedores y los funcionarios encargados del grupo de presupuesto reversaron el compromiso, al igual que el certificado de disponibilidad, razón por la cual, al momento de presentar el balance de la regional, el contador encontró la causación de la factura presentada por el proveedor pero no la obligación registrada en el SIIF Nación, situación que originó no poder cancelar al proveedor la obligación contraída.

Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura)

Esta entidad realizó la siguiente petición: de manera atenta me permito informarle que la usuaria SIIF, con perfil gestión de presupuesto de gastos, Victoria Eugenia Portela, C.C. 28.894.470, el día 27 de septiembre de 2012, por error involuntario, redujo el compromiso 56412 de la subunidad presupuestal 27-01-05-000, en la suma de \$14.470.706, quedando un saldo por obligar de \$1, con lo cual se desatendió presupuestalmente el contrato de prestación de servicios 070 de 2012, suscrito con la firma Siemens S.A., con el objeto de prestar servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de seguridad.

El contrato referido tuvo un valor de \$57.882.827, para el cual se expidieron los siguientes registros presupuestales:

Subunidad presupuestal	No registro presupuestal	Valor
27-01-02-000	117712	\$ 14.470.707
27-01-03-000	67012	\$ 14.470.707
27-01-04-000	67112	\$ 14.470.707
27-01-05-000	56412	\$ 14.470.707

Por lo anteriormente expuesto, comedidamente solicito su colaboración para que se estudie la posibilidad de autorizar la reversión de la operación de reducción efectuada a registro presupuestal 56412, por la suma de \$14.470.706.

Colciencias

La entidad realizó la siguiente petición: cordialmente le informamos que en la depuración de registros presupuestales, por error involuntario, se redujo el compromiso

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

presupuestal número 55312 de gestión general, certificado de disponibilidad número 40712, por la suma de \$1.352.000. Valor que efectivamente se debe constituir en el rezago presupuestal, por lo que solicitamos amablemente la apertura del SIIF para modificar estos registros.

Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)

La entidad realizó la siguiente petición: de manera atenta me permito solicitar su colaboración para que se estudie la posibilidad de autorizar el registro presupuestal de las cuentas a 31 de diciembre de 2012, pues no fue posible realizar dicho trámite relacionado con comisiones por valor de \$23.850.715,00, conforme relación adjunta, las cuales se realizaron en las distintas localidades de la zona bananera, atendiendo la emergencia fitosanitaria del *moko en musáceas* durante el mes de diciembre, teniendo en cuenta que los desplazamientos se efectuaron a regiones apartadas, las cuales fueron allegadas a las oficinas nacionales en la presente vigencia, no siendo viable efectuar el registro acorde con las normas presupuestales.

Unidad de Restitución de Tierras

La entidad realizó la siguiente petición: en atención a la depuración de la información que se está realizando en estos momentos, con el objeto de constituir el rezago presupuestal de la vigencia 2012, se están liberando saldos de compromisos pendientes por depurar. El 14 de enero la usuaria Marisol Buitrago, identificada con cédula 39.544225, con perfil presupuesto de gastos, redujo, por equivocación, el compromiso 161612 de la Unidad 17-16-00 por un valor de \$1.213.333, quedando así un saldo por obligar de \$1.586.667, con lo cual no se cubrió el último pago del contrato de prestación de servicios 120 de 2012, suscrito con la señora Hoyos Mustafa Zabja Indhira, que ascendió a la suma de \$1.680.000.

De conformidad con la solicitud realizada por la coordinación financiera el día de ayer, comedidamente solicitamos su valiosa colaboración para que se estudie la posibilidad de autorizar la reversión de la operación de reducción efectuada.

Dando alcance al oficio mencionado en el asunto, con el cual se solicitó la autorización para reversar en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación la reducción efectuada al compromiso 161612. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la reunión sostenida en la tarde del día de hoy entre funcionarios de la Contraloría, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y de la Unidad, con el objeto de sustentar dicha reversión, la Unidad comunicó de un nuevo caso presentado en la reducción al compromiso 209512, por valor de \$65.500.000, para

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

el cual se solicitó dar alcance al oficio del asunto, requiriendo esta nueva solicitud de autorización de apertura del Sistema SIIF Nación, con el fin de reversar las dos operaciones detalladas a continuación:

Unidad	Rubro	Detalle	Soporte No.	Compromiso No.	Valor reducido \$	Valor a autorizar \$
17-16-00	520-1300-2	Implementación programa de Restitución de tierras rurales o víctimas del despojo y/o abandono de predios nacionales	Contrato 120/12	161612	\$ 1.233.333	\$ 93.333
17-16-00	520.1100-2	Implementación programa de Restitución de tierras rurales o víctimas del despojo y/o abandono de predios nacionales	Contrato 204/12	209512	\$ 5.000.000	\$ 4.950.000
Totales					\$ 15.733.333	\$ 5.043.333

Ministerio de la Cultura

El Ministerio solicitó autorización para realizar el ajuste de un registro presupuestal del compromiso de la vigencia 2012, debido a que, equivocadamente, se redujo un valor que no correspondió al acta de liquidación.

El documento correspondiente al registro presupuestal del compromiso 254912, a nombre del Municipio de Guatavita, soporte del convenio 1414, cuyo valor inicial fue de \$24.000.000.00, se han pagado \$12.000.000.00 con un saldo a favor de la organización de \$11.491.360.00.

El día de hoy, en el aplicativo SIIF, se realizó una reducción equivocada por valor de \$6.508.640.00.

Defensoría del Pueblo

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1485 de 2011, la entidad solicitó autorización para incluir en el Sistema SIIF de 2012, una adición al compromiso presupuestal originado en el CDP 18912, del 12 de marzo de 2012, registro presupuestal IVO- 153012 del 9 de abril de 2012, por valor de tres millones de pesos (\$3.000.000), ya que, por error, se anuló el saldo del compromiso presupuestal antes mencionado.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA)

La corporación solicitó incluir contratos por valor de \$117.3640735,00, ya que por el deficiente servicio de internet no lograron culminar la labor en el tiempo estipulado.

*Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)*¹¹

Con el fin de cumplir con sus objetivos misionales, la entidad requiere que los funcionarios y contratistas se desplacen a las zonas focalizadas por la política antes mencionada para el cierre de 2012. En tal sentido y debido al alto volumen de desplazamientos y en cumplimiento a la circular externa 046, emitida por el ministerio, por error involuntario, fue necesario adelantar el trámite de adicionar recursos a los siguientes compromisos presupuestales de gastos:

Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con ocasión del cierre presupuestal de la vigencia 2012, ha venido reduciendo los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) no comprometidos y compromisos que no fueron ejecutados a 31 de diciembre. En cumplimiento de ese objetivo, el Grupo de Gestión Financiera y Contable recibió solicitud de la Oficina de Asuntos Internacionales, mediante comunicación adjunta MEM13-0000293- OAI-1100 del 16 de enero, para reducir los siguientes registros presupuestales:

Compromisos	Valor
273812	\$ 523.082
239212	\$ 117.909

1. RP 812 del 4 de enero de 2012, por valor inicial de \$512.153.54216, cuyo beneficiario es CYE Consult Sprl, con cargo al rubro C-520-800-10, Rec 15, SSF, “Apoyo al fortalecimiento institucional para la atención a las víctimas”.

2. RP 2412 del 23 de julio de 2012, por valor inicial de \$262.081.062,56, cuyo beneficiario es el consorcio Asecum-Esici, con cargo al mismo rubro C-520-800-10, Rec 15, SSF, “Apoyo al fortalecimiento institucional para la atención a las víctimas”. El Grupo de Gestión Financiera y Contable efectuó la reducción solicitada por el ejecutor, quien no consideró que a la fecha estaban pendientes de registro en SIIF dos obligaciones:

1. Por valor de \$225,376.398.64 con cargo al compromiso 812, y;
2. Por \$46.882.825,38 con cargo al compromiso 2412.

¹¹ La U.A.E. para la Consolidación Territorial (UACT) (41-02-00), adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, fue creada mediante el Decreto 4161 de 2011 como una entidad de orden nacional con personería jurídica, autónoma administrativa y financiera y patrimonio propio. Tiene como objeto implementar, ejecutar y hacer seguimiento a la ejecución de la política nacional de consolidación territorial, canalizar, articular y coordinar la intervención institucional diferenciada en las regiones de consolidación localizadas y en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos.

Como es evidente, y debido a este error, es imposible registrar las obligaciones pendientes y se requiere que el SIIF permita reversar la operación de reducción adelantada, considerando, entre otros, que los compromisos adquiridos cumplieron los requisitos legales exigidos, que los CDP no han sido reducidos, que los servicios fueron efectivamente prestados y certificados y, además, que se trata de recursos de donación de la Unión Europea, cuya ejecución se puede ve afectada por esta equivocación involuntaria.

Por último, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de forma extemporánea, realizó una solicitud de apertura, la cual por este hecho no se tuvo en cuenta.

Conclusión y determinación

Después de revisar todas y cada una de las solicitudes realizadas por las entidades demandantes de reaperturas, y una vez escuchados sus argumentos, se ordenaron y efectuaron visitas a cada una de ellas por parte de los auditores de la Contraloría General de la República (CGR).

De igual manera y después de realizada la revisión de las normas vigentes, se observó, por parte del órgano de control, que existían alternativas o soluciones legales presupuestales que podían adoptar las entidades con el fin de corregir los errores cometidos en sus registros.

Del análisis efectuado se concluyó que, en el caso del Ministerio de Salud, los montos dejados de comprometer y girar a las entidades correspondían efectivamente a recursos que forman parte del Sistema General de Participación (SGP), cuyo valorexacto está determinado constitucional y legalmente y no puede pasarse a otra vigencia. Por tal motivo, la CGR y el comité de aperturas del SIIF recomendaron abrir la plataforma únicamente para esta entidad, con el fin exclusivo de registrar las tres operaciones que no fueron comprometidas en la carga masiva realizada el 29 de diciembre de 2012, de lo cual quedó constancia en el acta suscrita el 16 de enero de 2013.

Por su parte, a las demás entidades se les negó la apertura en concordancia con los objetivos legales del SIIF y con miras a formalizar y ordenar la gestión presupuestal, de tal manera que se cumplan sus principios y que las entidades sean responsables con los compromisos adquiridos. De este modo, en el proceso auditor, la CGR verificará en forma posterior la manera cómo esas entidades atendieron las recomendaciones de la CGR y el comité SIIF para ejecutar los recursos pendientes o si quedaron en pérdidas de apropiación o vigencias expiradas.

El cierre del SIIF II y el registro de los ingresos

Con base en la información extraída del Sistema de Integral de Información Financiera (SIIF), con corte al 31 de diciembre de 2012, se estableció que la ejecución de ingresos del Presupuesto General de la Nación se vio afectada por el registro de recaudos generados en 2010 y 2011 y por clasificar, pero que se registraron en la vigencia 2012; y por aquellos recaudos generados y no imputados presupuestalmente durante la vigencia de 2012, lo que implicó una violación al principio de anualidad.

Cuadro 2.3

Clasificación por rubro y tipo de entidad de los recaudos por clasificar del 2010 registrados en 2012 Cifras en millones de pesos

Rubro	Establecimiento público	Fondos especiales	Nivel central	total
Aprovechamientos	704,4			704,4
Arrendamientos	71,6			71,6
B.I.R.F.			32,9	32,9
Certificaciones			0,3	0,3
Contribuciones	587,7	654,6	87,3	1.329,60
Cuota de sostenimiento	0,3			0,3
Cuotas partes pensionales			25,1	25,1
Donaciones externas	48,1		1	49,1
ICBF	6,7			6,7
Interés de mora	27,6			27,6
Margen en la comercialización de bienes y servicios	17			17
Multas	78,7		0	78,8
Peajes	923,5			923,5
Recuperaciones	5,1		8,1	13,2
Regalías y compensaciones	984,0			984,0
Reintegros vigencias anteriores - Funcionamiento	0,4		4,1	4,5
Reintegros vigencias anteriores - Inversión	464,1		0	464,1
Rendimientos financieros	182,4		32,8	215,2
Sanciones	0,6			0,6
Tarjetas profesionales		3.433,2		3.433,2
Tasas	6,3			6,3
Ventas de bienes	10.194,4			10.194,4
Ventas de servicios	3.831,4	598,6		4.430,1
Total	18.134,4	4.686,5	191,7	23.012,5

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF; Cálculos: CGR-DEF

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Con el fin de establecer una cifra ajustada en la ejecución del ingreso de las operaciones por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (nivel central, establecimientos públicos y los fondos especiales para la vigencia de 2012), se procedió a clasificar y cuantificar la información del SIIF desde dos puntos de vista: el primero, desde el rubro utilizado en la contabilización presupuestal; y el segundo, desde la entidad generadora de dichos registros, cuyo comportamiento se presenta en el cuadro 2.3.

Los recaudos por clasificar del 2010 y que fueron registrados en la vigencia de 2012 se vieron representados principalmente en los rubros de venta de bienes (44,3%), venta de servicios (19,3%) y tarjetas profesionales (14,9%), del total de ingresos contabilizados, respectivamente.

De igual manera, las dependencias del Presupuesto General de la Nación que registraron sus recaudos por clasificar en la vigencia de estudio se presentan en el cuadro 2.4

Cuadro 2.4

Resultados por clasificar de 2010 según entidad, registrados en 2012 Cifras en millones de pesos

Código	Entidades	Recaudo - SIIF
15-20-00	Agencia Logística de las Fuerzas Militares	9.572,80
27-01-00	Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	3.478,10
35-03-00	Superintendencia de Industria y Comercio	3.117,00
24-02-00	Instituto Nacional de Vías	2.133,70
21-03-00	Servicio Geológico Colombiano	1.089,80
17-02-00	Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	671,60
15-19-00	Hospital Militar	636,80
19-10-00	Superintendencia Nacional de Salud	629,60
21-01-01	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	620,1
16-01-01	Policía Nacional - Gestión general	596,7
Varios	Otras entidades	466,3
	Total	23.012,50

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF; Cálculos: CGR-DEF

Los recaudos por clasificar de 2010 y que fueron registrados en la vigencia 2012, se vieron representados principalmente en la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (41,6%), Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura (15,1%), Superintendencia de Industria y Comercio (13,5%) y otras entidades (2,03%), del total de ingresos contabilizados, respectivamente; mientras que con respecto a la vigencia de 2011, el cuadro 2.5 presenta el resumen de dichos comportamientos.

**Clasificación por rubro y tipo de entidad de los recaudos por clasificar del 2011
registrados en 2012**
Cifras en millones de pesos

Rubro	Establecimiento público	Fondos especiales	Nivel central	Total
Acciones de grupo	118,7	-	-	118,7
Acciones populares	46,2	-	-	46,2
Acuerdos de pago	-	-	2,7	2,7
Amortización a préstamos	0,4	-	-	0,4
Apoyo a programas de inversión	8.971,5	-	-	8.971,5
Aprovechamientos	1.763,9	3.681,0	71,2	5.516,0
Arancel Judicial Ley 1394 de 2010	-	5,4	-	5,4
Arrendamientos	106,1	811,7	136,9	1.054,7
B.I.D.	-	-	213.612,9	213.612,9
B.I.R.F.	-	-	691,7	691,7
Bonos y otros títulos emitidos	-	-	446,8	446,8
Contraprestaciones	40,1	-	-	40,1
Contribución	573,4	14.448,6	328,3	15.350,3
Convenios interinstitucionales	-	1.089,0	-	1.089,0
Cotizaciones patronales	22,0	-	-	22,0
Cuota de fiscalización y auditaje	-	54,3	-	54,3
Cuota de sostenimiento	4.470,0	-	-	4.470,0
Cuotas partes pensionales	-	-	667,6	667,6
Derechos de explotación (juegos de suerte y azar)	-	20.204,2	-	20.204,2
Derechos económicos	48.329,2	-	-	48.329,2
Donaciones externas	204,1	-	589,4	793,5
ESAP	1.702,6	-	-	1.702,6
Especies valoradas	4,0	-	322,9	326,9
ICBF	218,8	-	-	218,8
Impuesto a la gasolina y al acpm	-	-	105,7	105,7
Impuesto al turismo	-	-	7.019,6	7.019,6
Impuesto sobre los remates	-	1,8	-	1,8
Indemnizaciones	113,1	0,1	0,2	113,4
Interés de mora	92,5	-	2.080,5	2.173,0
Inversiones patrimoniales no controlantes	-	-	6.936,5	6.936,5
Margen en la comercialización de bienes y servicios	353,8	-	-	353,8
Multas	1.134,6	344,9	766,8	2.246,3
Operaciones con derivados	-	-	358,8	358,8
Otros Aportes	61,8	-	-	61,8
Peajes	10.399,7	-	-	10.399,7
Prescripción depósitos judiciales	-	2.472,7	-	2.472,7
Prima contratos de estabilidad jurídica(Ley 963 de 2005)	-	-	521,8	521,8
Recuperaciones	2.662,4	2,1	465,4	3.129,8

Clasificación por rubro y tipo de entidad de los recaudos por clasificar del 2011 registrados en 2012
Cifras en millones de pesos

Rubro	Establecimiento público	Fondos especiales	Nivel central	Total
Regalías y compensaciones	10.906,5	-	-	10.906,5
Registro de instrumentos públicos	3,7	-	-	3,7
Reintegros vigencias anteriores	7.154,9	400,3	26.183,9	33.739,0
Rendimientos financieros	5.863,3	746,9	841,3	7.451,5
Sanciones	3,9	-	6,4	10,3
Sena	2.557,8	-	-	2.557,8
Sobretasa a la gasolina	-	68,1	-	68,1
Sociedades de economía mMixta	-	-	75.720,6	75.720,6
Tarjetas profesionales	-	572,8	0,5	573,4
Tasas	10.087,9	-	-	10.087,9
Utilidad en negociación y venta de inversiones en títulos participativos	-	837,2	-	837,2
Venta de inmuebles	-	-	321,7	321,7
Venta de bienes	17.861,1	0,1	1,1	17.862,4
Venta de inversiones	729,7	-	-	729,7
Venta de servicios	13.198,7	1.747,3	122,5	15.068,4
Total	149.756,4	47.488,5	338.323,8	535.568,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF; Cálculos: CGR-DCEF

Los recaudos por clasificar de 2011, registrados en la vigencia 2012, se vieron reflejados principalmente en los rubros de B.I.D. (44,3%), Sociedades de Economía Mixta (19,3%) y derechos económicos (14,9%), del total de ingresos contabilizados, respectivamente.

Por su parte, las dependencias del Presupuesto General de la Nación que registraron sus recaudos por clasificar de 2011 en la vigencia de estudio se presentan en el cuadro 2.6.

Los recaudos por clasificar del 2011 y que fueron registrados en la vigencia de 2012, se vieron representados principalmente por servicio de la deuda pública nacional (41,3%), Ministerio de Minas y Energía (16,6%), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (9,0%) y otras entidades (19,09%), del total de ingresos contabilizados, respectivamente.

Por otra parte, se registraron entidades del presupuesto General de la Nación que generaron ingresos pero que no efectuaron la respectiva imputación en la contabilidad presupuestal durante la vigencia 2012, cuyo comportamiento se presenta en el cuadro 2.7.

Cuadro 2.6

Recaudos por clasificar vigencia 2011, registrados en 2012
Cifras en millones de pesos

Código	Entidades	Recaudo - SIIF
14-01-00	Servicio de la deuda pública nacional	221.127,3
21-01-01	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	88.844,4
21-11-00	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	48.329,3
36-01-09	Ministerio de Protección Social - Empresa Territorial para la Salud (Etesa) en Liquidación	20.204,2
24-02-00	Instituto Nacional de Vías (Invías)	18.563,4
37-06-00	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	13.823,6
36-02-00	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	11.608,9
32-04-01	Fondo Nacional Ambiental (Fonam) - Gestión general	10.828,8
Varios	Otras entidades	102.238,8
Total		535.568,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF; Cálculos: CGR-DCEF

Cuadro 2.7

Ingresos recaudados 2012 que no han sido imputados
Cifras en millones de pesos colombiano y unidades de moneda extranjera

Código	Entidades	Recaudo - SIIF	
		Saldo por imputar en COP	Saldo por imputar en moneda Ext.
11-02-00	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	70.469,5	5.824.368,6
13-01-01	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	413.707,3	2.220,7
14-01-00	Servicio de la deuda pública nacional	1.276.278,7	549.016.138,2
15-11-00	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	206.923,2	-
15-19-00	Hospital Militar	220.508,0	-
21-03-00	Servicio Geológico Colombiano	245.587,5	-
21-11-00	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	1.288.898,4	-
22-01-01	Ministerio Educación Nacional - Gestión general	32.892,8	1.651,3
24-02-00	Instituto Nacional de Vías (Invías)	71.130,2	-
24-12-00	U.A.E. de la Aeronáutica Civil	912.128,8	48.487.393,2
36-02-00	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	232.629,3	-
Varios	Otras entidades	1.025.949,8	24.369.644,6
Total		5.997.103,6	627.701.416,6

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF; Cálculos: CGR-DCEF

Los recaudos en pesos colombianos, que fueron registrados durante la vigencia de 2012, se vieron representados principalmente en las siguientes entidades: Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (21,5%), el servicio de la deuda pública nacional (21,3%), Ministerio de Minas y Energía (16,6%) y otras entidades (17,1%), del total de ingresos, respectivamente.

Entre tanto, los recaudos en moneda extranjera registrados durante la vigencia de 2012, se vieron representados principalmente en el servicio de la deuda pública nacional (87,5%), la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (7,7%) y otras entidades (3,9%) del total de ingresos, respectivamente.

A manera de conclusión, la CGR pudo establecer que las entidades del Presupuesto General de la Nación no cuentan con un procedimiento claro y oportuno para actualizar, registrar y contabilizar en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) en forma continua, los diferentes conceptos de ingresos obtenidos durante la vigencia fiscal respectiva, cuya situación generó registros extemporáneos de ingresos de una vigencia a otra, afectando el valor de lo realmente recaudado en cada una de ellas.

De igual manera se evidenció falta de compromiso por parte de las entidades del Presupuesto General de la Nación en el proceso de depuración del recaudo, tanto así que para la vigencia de 2012 se encuentran registros y recaudos del 2 de enero de 2012, sin que a la fecha se efectuara la respectiva imputación contable.

La anterior situación generó un presunto incumplimiento del principio de anualidad, establecido en la Ley 38 de 1989, en su artículo 10¹², por cuanto se contabilizaron ingresos de una vigencia recaudados en anteriores.

Entidades no reportaron sus ingresos o lo hicieron parcialmente en el SIIF

En el proceso de consolidación de las estadísticas fiscales que realiza la Contraloría General de la República, a través de su Delegada para Economía y Finanzas Públicas para la vigencia de 2012, se estableció que en la ejecución presupuestal algunas entidades no reportaron sus ingresos o lo hicieron parcialmente en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF).

En el cuadro 2.8 se presentan las entidades que programaron el recaudo de ingresos dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2012, pero que no reportaron a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ninguna ejecución.

12. Decreto 111 de 1996, artículo 14.

Cuadro 2.8

Apropiación definitiva de ingresos sin recaudo
Cifras en millones de pesos

Descripción	35-02-00 Superintendencia de Sociedades	02-09-00 Agencia Presiden- cial de Coopera- ción Internacional de Colombia (APC)	41-04-00 Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	23-07-00 Comisión Nacional de Televisión	Total saldo de aforo por recaudar
I-Ingresos de los establecimientos públicos	95.587,0	49.413,0	58.099,6	5.814,4	208.913,9
A-Ingresos corrientes	73.967,0	-	58.099,6	5.814,4	137.880,9
No Tributarios	73.967,0	-	58.099,6	5.814,4	137.880,9
Venta de bienes y servicios	70.985,0	-	-	5.814,4	76.799,4
Otros ingresos	2.982,0	-	-	-	2.982,0
B-Recursos de capital	21.620,0	49.413,0	-	-	71.033,0
Rendimientos financieros	1.400,0	-	-	-	1.400,0
Recursos del balance	20.220,0	-	-	-	20.220,0
Excedentes financieros	12.000,0	-	-	-	12.000,0
Recuperación de cartera	2.500,0	-	-	-	2.500,0
Otros recursos del balance	5.720,0	-	-	-	5.720,0
Donaciones	-	49.413,0	-	-	49.413,0
Fondos especiales	-	-	58.099,6	-	58.099,6

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera SIIF; Cálculos: CGR-DEF

La participación de las entidades que no registraron ejecución de ingresos fue la siguiente: Superintendencia de Sociedades (45,8%), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (27,8%), Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC – Colombia) (23,8%) y Comisión Nacional de Televisión (2,8%) del total del saldo de aforo por recaudar, respectivamente.

Con el fin de establecer la realidad en la ejecución del ingreso de las operaciones que las entidades relacionadas en el cuadro 2.8 programaron durante la vigencia 2012, se procedió a solicitarles explicación sobre las causas por las cuales no se registró ejecución alguna en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF):

Los argumentos expuestos por las entidades se refieren a los siguientes aspectos:

Superintendencia de Sociedades

La Superintendencia, según comunicación¹³, señaló que la información de la ejecución presupuestal de los ingresos correspondientes a la vigencia 2012 solo se

13. Correo electrónico enviado por la entidad el día 8 de mayo de 2013.

registró en su aplicativo financiero local, aunque no en el módulo de ingresos del SIIF. Por lo anterior, se procedió a solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la apertura del sistema para la vigencia 2012, con el fin de realizar los registros respectivos. De igual forma, se anexó la ejecución efectuada, la cual se presenta en el cuadro 2.9.

Cuadro 2.9

Ejecución presupuestal de ingresos de la Superintendencia de Sociedades, vigencia 2012
Cifras en millones de pesos

Rubro	Apropiación vigente	Recaudos acumulados	Saldo de aforo por recaudar
I-Ingresos de los establecimientos públicos	95.587,0	101.867,5	(6.280,5)
A-Ingresos corrientes	73.967,0	82.530,5	(8.563,5)
No tributarios	73.967,0	82.530,5	(8.563,5)
Venta de bienes y servicios	70.985,0	72.306,6	(1.321,6)
Otros ingresos	2.982,0	10.223,9	(7.241,9)
B-Recursos de capital	21.620,0	19.337,1	2.282,9
Rendimientos financieros	1.400,0	1.839,7	(439,7)
Recursos del balance	20.220,0	17.497,4	2.722,6
Excedentes financieros	12.000,0	12.000,0	-
Recuperación de cartera	2.500,0	3.320,9	(820,9)
Otros recursos del balance	5.720,0	2.176,5	3.543,5

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera SIIF; Cálculos: CGR-DEF

U.A.E para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Unidad Administrativa, según correo electrónico¹⁴, comunicó que la información de la ejecución presupuestal de los ingresos de la vigencia 2012 no presentó ejecución en el módulo de ingresos del SIIF, por los siguientes motivos:

“El Fondo para la Reparación a la Víctimas, proyectó ingresos para la vigencia 2012 por un valor estimado \$58.099.551.960 teniendo como base que los bloques, frente y/o postulados en procesos de Justicia y Paz entregarían en esa vigencia bienes, Situación que no se dio. Adicionalmente, se proyectó la venta de bienes en el proceso de Subasta Pública N° 004, en la que se pretendían vender 42 bienes inmuebles, luego de varias Adendas expedidas frente a hechos presentados con posterioridad a la apertura del proceso; “Mediante Adenda N° 9 del día 8 de octubre de 2012, y con el ánimo de no seguir posponiendo indefinidamente el evento de subasta, sino aclarar puntualmente algunos temas, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – Fondo para la Reparación de las Víctimas, informó a todos los oferentes y personas

14. Correo electrónico enviado por la entidad el día 9 de mayo de 2013.

interesadas en participar o en retirarse del proceso de subasta pública N° 004 de 2011 – 2012, que, para efectos de notificación, la entrega de ofertas, o solicitudes de retiro de las mismas, deben allegarse personalmente a la siguiente dirección: Carrera 6 N° 14 – 98. Piso 3. Edificio Condominio Parque Santander, en la ciudad de Bogotá D.C”. A pesar de este pronunciamiento no se recibieron propuestas en la dirección mencionada. De acuerdo a lo anterior no se generaron ingresos por este concepto.

De otra parte, los bienes entregados por los bloques, frente y/o postulados en procesos de Justicia y Paz, recibidos en vigencias anteriores, deben contar con la medida de extinción de dominio para poder monetizarlos, medidas que a diciembre 31 de 2012, no se habían recibido por parte de los competentes. Razón por la cual no pudieron incluirse en la ejecución presupuestal del 2012”.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)

La Agencia Presidencial, mediante correo electrónico¹⁵, comunicó que la información de la ejecución presupuestal de los ingresos de la vigencia 2012 no presentó ejecución en el módulo de ingresos del SIIF, por el siguiente argumento: “*La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, distribuye a otras entidades del Presupuesto General de la Nación, el espacio fiscal para ejecutar proyectos financiados con recursos de cooperación internacional (donación), Este rubro se programa dentro del presupuesto de APC-COLOMBIA como recursos propios y la única finalidad del mismo es ceder cupo fiscal a las entidades, por tanto no implica registros dentro del Sistema porque no es recaudo de recursos”.*

Comisión Nacional de Televisión

Con el propósito de obtener la justificación del por qué no se reportó a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ejecución alguna, no obstante programar recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2012, se procedió a indagar ante la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) como ente que dio continuidad a las actuaciones administrativas trasladadas por la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) en liquidación, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1507 de 2012, para lo cual se le envió un correo al director y coordinadora administrativa y financiera, sin que a la fecha de elaboración del presente informe se tenga respuesta efectiva.

¹⁵. Correo electrónico enviado por la entidad el día 8 de mayo de 2013.

De conformidad con lo anterior, se puede concluir que la información de la ejecución del presupuesto de ingresos sin incorporar en el Sistema Integral de Información Financiero (SIIF), durante la vigencia 2012, se debió principalmente a que la Superintendencia de Sociedades solo efectuó sus registros en su aplicativo financiero local sin utilizar el SIIF Nación como medio oficial de sus registros; y con respecto a la Comisión Nacional de Televisión, no se pudo determinar el monto de los ingresos dejados de registrar, con lo que se con el Decreto 2674 de 2012, artículo 5, en donde se establece la obligatoriedad de la utilización del sistema para las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría General de la Nación, para el registro de sus operaciones en cumplimiento de su objetivo misional

Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)

Al comparar la ejecución de ingresos registrados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) II con los reportes del Contrato de Fiducia Mercantil, suscrito entre la Fiduciaria la Previsora S.A. y el Ministerio de Educación Nacional para la administración de la cuenta especial del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se estableció una diferencia por \$455,4 mil millones, cuyo comportamiento se presenta en el cuadro 2.10.

Cuadro 2.10

Contribuciones parafiscales del FOMAG, vigencia 2012 Cifras en miles de millones de pesos

Periodo	FOMAG		SIIF Acumulada	Diferencia acumulada
	Mes	Acumulada		
Enero	81,2	81,2	-	81,2
Febrero	84,5	165,7	-	165,7
Marzo	84,1	249,8	-	249,8
Abril	34,9	284,7	294,9	(10,2)
Mayo	131,5	416,2	294,9	121,3
Junio	103,9	520,1	294,9	225,3
Julio	88,2	608,3	624,4	(16,1)
Agosto	87,4	695,8	624,4	71,4
Septiembre	87,0	782,8	624,4	158,4
Octubre	89,8	872,6	624,4	248,2
Noviembre	118,5	991,0	624,4	366,7
Diciembre	88,7	1.079,7	624,4	455,4

Fuente: Informes SIIF vigencia 2012 e Informes FOMAG - Fiduprevisora S.A.

La diferencia establecida por la Contraloría General de la República la explicó el Ministerio de Educación Nacional, al argumentar que el recaudo de los ingresos del FOMAG se realiza sin situación de fondos, por lo que no ingresan a la tesorería del ministerio, pero sí directamente a las cuentas del patrimonio.

El registro de las operaciones de los ingresos en el SIIF de los recursos apropiados en los fondos especiales, sin situación de fondos recaudados por el FOMAG, lo realiza la Tesorería del ministerio con base en la información mensual de ejecución de ingresos y gastos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, que le remite la fiduciaria periódicamente.

La diferencia acumulada, por \$455,4 mil millones en los ingresos, se explicó por la falta de su registro en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en acción que debió realizar el Ministerio de Educación Nacional con la totalidad de ingresos mensuales reportados por la Fiduciaria La Previsora, por lo que quedaron por fuera del SIIF.

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

El gasto público en Colombia se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta, siguiendo la cadena de ejecución: apropiación, compromiso, obligación y pago¹⁶.

Por su parte, la medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (cuando se reciben los bienes o servicios), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía. Con ello, se evidencia que el presupuesto se debe reflejar en las cuentas agregadas, ya sea por la formación bruta de capital fijo o por su impacto en la formación de capital humano.

El Decreto 2674 del 21 de diciembre de 2012 renovó algunos principios del SIIF, aunque en esencia mantuvo los del origen de la creación del sistema. En este sentido, el artículo 4 estableció que: *“El SIIF Nación reflejará el detalle, la secuencia y el resultado de la gestión financiera pública registrada por las entidades y órganos*

16. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011; Aspectos Generales del Presupuesto Colombiano, segunda edición.

que conforman el Presupuesto General de la Nación, especialmente la relacionada con la programación, liquidación, modificación y ejecución del presupuesto; la programación, modificación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-, la gestión contable y los recaudos y pagos realizados por la Cuenta Única Nacional y demás tesorerías”.

Pero además, al definir el sistema, en su artículo 5, se establece plenamente la obligatoriedad para todas *“Las entidades y órganos ejecutores del Presupuesto General de la Nación, las Direcciones Generales del Presupuesto Público Nacional y de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría General de la Nación, o quienes hagan sus veces, **deberán efectuar y registrar** en el SIIF Nación **las operaciones** y la información asociada con su área de negocio, dentro del horario establecido, conforme con los instructivos que para el efecto expida el Administrador del Sistema”*.

Según el artículo 6 del Decreto en comento, 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*; de tal forma que la Contraloría, 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:

Alcance

La presente opinión considera la totalidad de entidades del Presupuesto General de la Nación, en el ambiente SIIF, con las siguientes consideraciones: *i) 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); ii) 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); iii) 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 con el módulo de gastos; y iv) que debido a los sucesivos atrasos por parte de las entidades en la vigencia 2012, algunas solicitaron reaperturas, aceptándose solamente los argumentos del Ministerio de Salud; mientras que las demás no lograron solucionar y dar la información con el tiempo requerido por la CGR.*

Opinión sobre la razonabilidad de la cuenta del presupuesto

La Ley 42 de 1993, en su artículo 38, inciso primero, establece que: “...El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio la cuenta del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal. Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso indicando si existe superávit o déficit en incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad.”

Por tanto, en cumplimiento de este mandato y de acuerdo con lo expuesto en el presente informe, 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 el detalle de la opinión de que trata este artículo, en cuanto a:

Principios presupuestales

En la vigencia 2012 la CGR realizó un análisis profundo 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; y tal como se referenció en el primer capítulo del presente informe, uno a uno de dichos principios con la casuística necesaria de la experiencia auditora, la CGR considera que en la vigencia de 2012 se incumplieron los principios de anualidad, programación integral, inembargabilidad, unidad de caja, universalidad y especialización.

Gastos

Los gastos el Presupuesto General de la Nación continuaron presentando 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 y aún en 2012, no lograron completar plenamente el proceso de incorporación de la información presupuestal a través del SIIF.

De tal manera que, 14 entidades quedaron sin registrar plenamente sus gastos en el aplicativo, sin lograr subsanar su información, debido a la negativa de reapertura del aplicativo; mientras que el Ministerio de Salud, debido a sus implicaciones legales y constitucionales, fue la única entidad que pudo actualizar cabalmente su información al permitírsele reabrir la Plataforma SIIF. Por lo tanto, en la vigencia 2012 sobresalieron el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y la Superintendencia de Sociedades, entre otras.

Registro de la ejecución de ingresos en el SIIF Nación

En la ejecución de ingresos de la vigencia 2012 se presentaron algunas inconsistencias que al cierre del presente informe no fueron explicadas razonablemente por las entidades a cargo, pues el sistema utilizado por el gobierno nacional (SIIF II) para el registro de ingresos en la DIAN arrojó saldos diferentes para los mismos rubros. Ello ocasionó que al cierre fiscal de la vigencia 2012 no se registrara plenamente el monto de los ingresos de la Nación.

De esta forma, en oposición al artículo 2 del Decreto 2674 del 21 de diciembre de 2012, el cual establece que : *“El Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación es un sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza la gestión financiera pública nacional, con el fin de propiciar una mayor eficiencia y seguridad en el uso de los recursos del Presupuesto General de la Nación y de brindar información oportuna y confiable,”*¹⁷, la CGR definió que en la ejecución de ingresos de la vigencia 2012 se presentaron algunas diferencias entre las fuentes oficiales de información consultadas: DIAN, Tesoro Nacional, CONFIS y SIIF.

Es así como frente al registro oficial presentado por el CONFIS en el Documento 003 del 12 de abril de 2013, que fue el cierre fiscal 2012, se observaron diferencias en el total de ingresos de \$2,64 billones, -\$1,12 billones y \$923 mil millones, frente a lo registrado en la DIAN y en el SIIF (Cuadro 2.11). Al detallar por rubros, las diferencias se concentraron en renta e IVA, especialmente en las declaraciones de esta última. Solamente los datos del gravamen a las transacciones financieras (GMF) registraron cifras iguales en la mayoría de las fuentes consultadas (Cuadro 2.11).

¹⁷. Este artículo modifica el 2789 del Decreto de 2004, y cambia en el sentido de que “el SIIF es una herramienta modular automatizada que integra y estandariza el registro de la gestión financiera pública...” por un “sistema que coordina, integra, centraliza y estandariza.”

Comparación de ingresos por fuente
Cifras en miles millones de pesos

Fuente de la información	DIAN WEB	DIAN Contabilidad	SIIF Nación y propios	CONFIS	Diferencias frente al CONFIS		
	[1]	[2]	[3]		[1]	[2]	[3]
A. Internos (1 ++8)	82.193	78.431	80.478	79.555	2.638	(1.124)	923
1. Renta	45.729	42.951	43.871	43.642	2.087	(691)	229
1.1. Renta-Cuotas	21.997	19.247	21.386	21.231	766	(1.984)	155
1.2. Retención renta	23.732	23.704	22.485	22.411	1.321	1.293	74
Total IVA inter y ext. + gravamen	43.578	40.524	40.846	39.877	3.701	647	969
2. IVA interno (2.1+2.2)	26.545	23.546	25.143	24.292	2.253	(746)	851
2.1. Declaraciones IVA	19.872	16.879	18.750	17.920	1.952	(1.041)	830
2.2. Retención IVA	6.673	6.667	6.393	6.372	301	295	21
3. G.M.F.	5.468	5.453	5.304	5.468	0	(15)	(164)
4. Timbre	59	59	62	59	(0)	(0)	3
5. Seguridad Democrática	1	1	3	-	1	1	3
6. Patrimonio	4.391	4.391	4.182	4.184	207	207	(2)
7. Gasolina		1.854	1.735	1.735	(1.735)	119	0
8. Resto	-	176	177	175	(175)	1	2
B. Externos (9 + 10)	16.992	16.978	15.703	15.585	1.407	1.393	118
9. Gravamen	3.958	3.929	15.703	3.523	435	406	12.180
10. IVA Externo	13.034	13.049	-	12.062	972	987	(12.062)
C. Errados y por clasificar	42	-	-	-	42	-	-
Total (A+B+C+)	99.226	95.409	96.181	95.140	4.086	269	1.041

Fuente: DIAN web y contabilidad; SIIF, Confis: Documento 003/2013, Cierre Fiscal 2012, 12 de abril de 2013.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que:

i) El SIIF no reflejó de manera razonable el registro de la contabilidad presupuestal de ingresos de la Nación para la vigencia 2012, pues los rubros más importantes del ingreso no coinciden entre las diferentes fuentes estatales y algunos otros no son comparables en el agregado;

ii) El SIIF, tal como lo expresa el Decreto de 2674 de 2012, es un sistema de gestión presupuestal y no registra la contabilidad presupuestal, con lo cual la información que se allí se revela no refleja plenamente los verdaderos hechos económicos ocurridos con la ejecución del presupuesto;

iii) No existe claramente una causalidad entre el registro presupuestal y el registro de la contabilidad financiera, con lo cual las cifras arrojada por ambos sistemas resultan diferentes en el caso de los ingresos de la DIAN.

iv) Es importante llamar la atención sobre el registro del IVA, donde reiteradamente la CGR ha expresado la inconsistencia en dicho registro y su variabilidad en el cierre anual, dado que es uno de los rubros que más afecta esta opinión;

v) Los ingresos de los establecimientos públicos, aun cuando están obligados a registrar en línea en el SIIF, mostraron diferencias entre los incorporados al SIIF y lo registrado en sus sistemas propios, como en el caso del SENA.

Con base en los registros remitidos oficialmente a la CGR, a través del aplicativo CHIP o del SIIF; o los recopilados de los medios electrónicos oficiales (páginas web) y reflejados en los datos anteriores, la Contraloría considera que la contabilidad presupuestal del SIIF, en lo referente a los ingresos, no reflejó a cabalidad la realidad del recaudo, dado que las diferencias en algunos casos sobrepasaron los \$3,7 billones, como en el caso de lo registrado en la DIAN, tanto en la web como en su contabilidad. De tal manera, en lo registrado en el SIIF frente a la cifra del informe CONFIS del 14 de abril de 2013 documento oficial del cierre fiscal 2012 presentado por el GNC, alcanzó a una diferencia de \$1,04 billones (Cuadro 2.12.).

Cuadro 2.12

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

Fuente de la información	DIAN WEB	DIAN Contabilidad	SIIF Nación y propios	CONFIS	Diferencias frente al CONFIS		
	[1]	[2]	[3]		[1]	[2]	[3]
Renta	45.729	42.951	43.871	43.642	2.087	(691)	229
IVA interno y IVA externo + Gravamen (*)	43.578	40.524	40.846	39.877	3.701	647	969
G.M.F.	5.468	5.453	5.304	5.468	0	(15)	(164)
Timbre	59	59	62	59	(0)	(0)	3
Seguridad Democrática	1	1	3	-	1	1	3
Gasolina		1.854	1.735	1.735	(1.735)	119	0
Resto	-	176	177	175	(175)	1	2
Patrimonio	4.391	4.391	4.182	4.184	207	207	(2)
Total (A+B+C+)	99.226	95.409	96.181	95.140	4.086	269	1.041

(*) Se agregó para efectos de la comparación.

(*) Fuente: DIAN web y contabilidad SIIF, Confis: Documento 003/2013, Cierre Fiscal 2012, 12 de abril de 2013.

Opinión

Según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en su artículo 93 y en los Decretos 2789 de 2004 y 2674 de 2012, considerando que la información de la Plataforma SIIF-Nación es la fuente oficial de las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación para los efectos de registro,

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

reconocimiento, revelación, seguimiento y control de la contabilidad de la ejecución presupuestal; y una vez analizado el cumplimiento de los principios presupuestales y verificadas las magnitudes de recaudos de los ingresos y la ejecución de los gastos o apropiaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 42 de 1993 y los motivos expuestos en detalle en el informe adjunto, la Cuenta del Presupuesto General y del Tesoro, para la vigencia 2012, registró un déficit presupuestal de \$16,1 billones (2,4% del PIB), un déficit de tesorería de \$12,9 billones (2,0% del PIB) y por hallazgos encontrados por la CGR no reflejó razonablemente la realidad de los hechos económicos ocurridos en las entidades que constituyen el Presupuesto General de la Nación.

Resultados de la ejecución presupuestal del GNC en 2012

El Congreso de la República, mediante la Ley 1485 de 2011, aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2012 y expidió otras normas complementarias. Por su parte, el gobierno nacional expidió el Decreto de Liquidación 4970 de 2012, mediante el cual ratificó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia 2012 en \$165,3 billones.

Modificaciones a la apropiación inicial del PGN 2012

El aforo inicial del PGN de 2012 fue aprobado en \$165,3 billones y al finalizar la vigencia su monto definitivo alcanzó los \$165,6 billones, con una variación nominal de \$0,34 billones (0,2%). El presupuesto se financió en \$152,4 billones (92%) con recursos de la Nación y el monto restante (\$13,2 billones) con recursos propios de los establecimientos públicos (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

Presupuesto General de la Nación, vigencia 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de rentas	Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo	Variación absoluta	Variación %
Recursos Nación	151.158	152.372	1.214	0,80
Recursos propios	14.119	13.247	(871)	(6,17)
Total	165.276	165.619	343	0,21

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Modificaciones a la apropiación inicial de ingresos del PGN

El Congreso de la República aprobó un presupuesto de ingresos para la vigencia fiscal 2012 por \$165,3 billones (Cuadro 3.2), con una adición neta de \$326,4 mil millones realizada por el gobierno nacional en los siguientes conceptos: impuestos directos (\$2.819 mil millones) en el rubro de impuesto a la renta y complementarios (98%) e impuesto al patrimonio (amparado con el Decreto 4825 de 2010) (2%); en una adición afectada por las disminuciones en los rubros recursos de capital (\$2.121,5 mil millones), especialmente en el rubro de otros recursos de capital (99%); e ingresos de los establecimientos públicos (\$868,8 mil millones) en el rubro recursos de capital (\$642,2 mil millones).

Cuadro 3.2

Programación de ingresos del Presupuesto General de la Nación 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación				Apropiación definitiva
	Apropiación inicial	Créditos	Contra Créditos	Neto adición	
Presupuesto General de la Nación	165.276,3	3.543,2	(3.216,8)	326,4	165.602,8
Gobierno Nacional Central	151.157,7	3.402,9	(2.207,7)	1.195,2	152.352,9
Ingresos Corrientes de la Nación	86.733,0	2.819,0	-	2.819,0	89.552,0
Ingresos tributarios	86.155,1	2.819,0	-	2.819,0	88.974,0
Impuestos directos	40.604,1	2.819,0	-	2.819,0	43.423,1
Impuestos indirectos	45.550,9	-	-	-	45.550,9
Ingresos no tributarios	578,0	-	-	-	578,0
Recursos de capital de la Nación	55.300,7	0,4	(2.121,9)	(2.121,5)	53.179,2
Rentas parafiscales	1.034,3	10,0	-	10,0	1.044,3
Fondos especiales	8.089,7	573,6	(85,8)	487,8	8.577,4
Establecimientos públicos	14.118,6	140,3	(1.009,1)	(868,8)	13.249,8
Ingresos corrientes de la Nación	6.320,6	129,3	(355,9)	(226,6)	6.094,0
Recursos de capital	2.995,5	11,0	(653,2)	(642,2)	2.353,3

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

La comparación entre adiciones esperadas y la reprogramación dio un presupuesto de ingresos del PGN con una apropiación definitiva de \$165,6 billones (Cuadro 3.2), es decir, \$326,4 mil millones más de lo aprobado por el Congreso de la República, fundamentado en \$2.819 mil millones por impuestos directos (discriminado en renta y patrimonio); \$2.905 mil millones por recursos de capital y \$353 mil millones en ingresos de los establecimientos públicos.

El total de los recursos de la apropiación definitiva se distribuyó entre el gobierno nacional central (GNC) \$165,6 billones (24,9% del PIB) y establecimientos públicos \$13,2 billones (2,0% del PIB) (columna apropiación definitiva, Cuadro 3.2). El GNC se compuso de ingresos corrientes de la Nación (ICN) por \$ 89,5 billones (13,5% del PIB), recursos de capital de la Nación por \$53,2 billones (8,0% del PIB) y otros ingresos (fondos parafiscales y Fondo del Magisterio) por \$9,6 billones (1,4% del PIB). Entre los ICN, el mayor peso recayó en los impuestos indirectos con \$45,5 billones (6,9% del PIB), mientras que el resto le correspondieron a los impuestos directos con \$43,4 billones (6,5% del PIB) e ingresos no tributarios con \$578 mil millones.

Modificaciones a la apropiación inicial de gastos del PGN

Durante la vigencia fiscal de 2012, el PGN registró modificaciones positivas por el orden de los \$77,4 billones y negativas por \$77,1 billones, lo que generó como resultado una adición en la apropiación inicial por \$0,3 billones (Cuadro 3.3).

La apropiación definitiva, a 31 de diciembre, ascendió a \$165,6 billones, del cual el incremento por recursos nación fue de \$1.214 miles de millones (0,8%), mientras que el de recursos propios disminuyó en \$871 miles de millones (6,2%).

Cuadro 3.3

Modificaciones al Presupuesto General de la Nación vigencia 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Gasto	Apropiación inicial	Modificaciones positivas	Modificaciones negativas	Apropiación definitiva	Diferencia apropiación	Var % apropiación
Recursos Nación	151.158	76.482	75.268	152.372	1.214	0,80
Recursos propios	14.119	986	1.857	13.247	(871)	(6,17)
Total	165.276	77.468	77.125	165.619	343	0,21

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En cuanto a las modificaciones realizadas al PGN por tipo de gasto, durante 2012 se efectuaron incrementos a la apropiación inicial de los gastos de funcionamiento (1,5%) e inversión (3,5%); mientras que se redujo en el caso del servicio de la deuda (-6,0%) (Cuadro 3.4).

Cuadro 3.4

Modificaciones al Presupuesto General de la Nación, por tipo de gasto 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Tipo gasto	Apropiación inicial			Apropiación definitiva			Modificaciones	
	Nación	Recursos propios	Total	Nación	Recursos propios	Total	Nación	Recursos propios
Funcionamiento	84.326	5.441	89.768	86.114	5.014	91.128	1.787	-427
Deuda	38.714	1	38.715	36.410	1	36.411	-2.304	0
Inversión	28.118	8.676	36.794	29.848	8.232	38.080	1.731	-444
Total	151.158	14.119	165.276	152.372	13.247	165.619	1.214	-871

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Al finalizar la vigencia fiscal 2012, de las 188 entidades que concurrieron en el Presupuesto General de la Nación (PGN), 89 aumentaron su apropiación presupuestal, 67 la mantuvieron y 32 la redujeron. De esta forma, los mayores incrementos netos de apropiación en el total de gastos se situaron en el Ministerio de Trabajo - Gestión general; el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional; el Ministerio

de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general; el Instituto Nacional de Vías (Invías); el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social - Gestión general y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (Cuadro 3.5). Por su parte, las mayores disminuciones netas se presentaron en el Instituto de Seguros Sociales (ISS) en liquidación, el servicio de la deuda pública nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - gestión general, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Servicio Geológico Colombiano.

Cuadro 3.5

Incremento neto de la apropiación presupuestal vigencia 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Incremento neto	%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	7.691	13.204	5.514	71,69
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	5.974	6.490	516	8,63
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	1.700	2.092	392	23,05
Instituto Nacional de Vías	3.194	3.552	358	11,21
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	2.117	2.455	338	15,96
Agencia Nacional de Infraestructura	3.783	4.072	289	7,63
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	23.093	23.330	237	1,03
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	329	514	184	55,96
Policía Nacional - Gestión general	6.027	6.197	170	2,83
Ministerio de Agricultura - Gestión general	1.310	1.470	160	12,25
Total	55.218	63.376	8.158	14,77

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En funcionamiento, las mayores adiciones de apropiación, en su orden, se ubicaron en el Ministerio de Educación Nacional - Sistema General de Participaciones (SGP) - prestación del servicio educativo; la Dirección Administración de Fondos de la Protección Social para el Sistema General de Participaciones (SGP) régimen subsidiado; el Ministerio del Trabajo - Financiación de pensiones régimen de prima media; la Dirección Administración de Fondos para SGP - Salud; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - gestión general para el SGP - propósito general; el Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones - Calidad; el Ministerio de Educación Nacional - transferencias por el Sistema General de Participaciones, prestación de servicios Bogotá; el Ministerio del Trabajo - Gestión general, otros recursos para seguridad social y el Ministerio de Protección Social - Sistema General de Participaciones - aportes patronales (Cuadro 3.6).

Entidades con mayores adiciones en gastos de funcionamiento en el PGN 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Adición	% del total
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones, prestación del servicio educativo	24.862	40,81
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Sistema General de Participaciones, régimen subsidiado	7.835	12,86
Ministerio del Trabajo - Gestión general	Financiación pensiones régimen de prima media con prestación definida Colpensiones Ley 1151 de 2007 y Decreto 2011 de 2012	5.794	9,51
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Sistema General de Participaciones Salud Pública	3.285	5,39
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	Sistema General de Participaciones - Propósito general , Artículo 4 Ley 715 de 2001	2.906	4,77
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones Calidad	2.324	3,81
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones, prestación de servicios Bogotá, Distrito Capital.	1.217	2,00
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones, prestación de servicios Departamento de Antioquia	489	0,80
Ministerio del Trabajo - Gestión general	Otros recursos para seguridad social	452	0,74
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Sistema general de participaciones aportes patronales	734	1,20
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones, cancelación de prestaciones sociales del Magisterio	298	0,49
Total muestra		50.196	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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 2001); en el Ministerio de Educación Nacional, Sistema General de Participaciones -Prestación de servicio educativo; Dirección Administración de Fondos de la Protección Social para SGP - Salud; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema General de Participaciones - propósito general; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para SGP - Agua potable; Ministerio de Educación Nacional - Gestión general para SGP calidad; Ministerio de Educación Nacional - Gestión General SGP - cancelación prestaciones sociales, entre otros (Cuadro 3.7).

En cuanto a inversión, los mayores aumentos se presentaron en el Instituto Nacional de Vías (Invías) con destino al mejoramiento y mantenimiento de la red vial; el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio para apoyo financiero sector de agua potable; la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en obras complementarias de contratos de concesión; el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por obras para la prosperidad; el Fondo Nacional de Vivienda para el subsidio familiar de vivienda; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la construcción del sistema de transporte masivo de Santiago de Cali; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para el apoyo nutricional a la niñez y adolescencia; el

Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en el apoyo a la innovación y el Ministerio de Educación Nacional con destino al fortalecimiento del crédito educativo; entre otros (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.7

Entidades con mayores reducciones en gastos de funcionamiento en el PGN 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Reducción	% del total entidades
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones Educación, Artículo 4 Ley 715 de 2001.	14.786	24,83
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	"Sistema General de Participaciones, prestación del servicio educativo	13.284	22,30
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Sistema General de Participaciones - Salud, Artículo 4 Ley 715 de 2001.	11.909	19,99
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	Sistema General de Participaciones - Propósito general , Artículo 4 Ley 715 de 2001	2.906	4,88
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Sistema General de Participaciones - Agua Potable y Saneamiento Básico, Artículo 1 de la Ley 1176 de 2007	1.318	2,21
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	"Sistema General de Participaciones - Calidad	1.164	1,95
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Sistema General de Participaciones, Cancelación de prestaciones sociales del Magisterio.	341	0,57
Total muestra		45.709	76,74

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Por su parte, las mayores disminuciones se dieron en el Instituto Nacional de Vías (Invías) para el mejoramiento y mantenimiento integral en la red vial nacional - previo concepto DNP; Servicio Geológico Colombiano para mejoramiento y desarrollo de las practicas mineras en la explotación de los recursos minerales en el territorio nacional; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General, para el apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional - distribución previo concepto DNP; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), para el asistencia a la primera infancia a nivel nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social - gestión general, para el mejoramiento fortalecimiento y ajuste en la gestión de las instituciones de la red pública hospitalaria del país - previo concepto DNP; el Ministerio del Trabajo - gestión general, para la implantación del fondo de solidaridad pensional subcuenta de subsistencia; la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC - Colombia), para administración de recursos de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable -distribución previo concepto DNP, entre otros (Cuadro 3.9).

Cuadro 3.8

Entidades con mayores adiciones en gastos de inversión en el PGN 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Reducción	% del total entidades
Instituto Nacional de Vías	Mejoramiento mantenimiento y rehabilitación de la red vial primaria por corredores nacionales	326,9	17,22
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	El desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional	268,9	14,16
Agencia Nacional de Infraestructura	Apoyo a la gestión del estado, obras complementarias y compra de predios. Contratos de concesión.	229,1	12,06
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión General	Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP.	180,0	9,48
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda	Subsidio Familiar de Vivienda	145,1	7,64
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	Construcción Sistema de Transporte Masivo de Santiago de Cali. Departamento del Valle del Cauca	140,4	7,39
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Apoyo nutricional y de orientación juvenil a la niñez y adolescencia a nivel nacional.	90,6	4,77
Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión general	Apoyo a la innovación y el desarrollo productivo de Colombia.	55,5	2,92
Ministerio Educación Nacional - Gestión General	Apoyo para el fortalecimiento del crédito educativo del Icetex a nivel nacional	52,3	2,76
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	Implantación de proyectos para la atención prioritaria en salud a nivel nacional	51,0	2,69
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incodec	Adquisición y adjudicación de tierras como alternativa de resolución de los conflictos interétnicos en el departamento del Cauca a nivel nacional	50,0	2,63
Ministerio de Minas y Energía - Gestión General	Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico.	49,8	2,62
Unidad de atención y reparación integral a las víctimas	Prevención atención a la población desplazada nivel nacional.	47,0	2,48
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – Coldeportes – Gestión General	Construcción, adecuación, dotación y puesta en funcionamiento de infraestructura deportiva, recreativa, lúdica y de la actividad física, región nacional	44,4	2,34
Minagricultura - Gestión General	Implantación programa de reactivación del sector agropecuario a nivel nacional. Convenio con Finagro.	40,0	2,11
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión General	Apoyo en la financiación de acciones de reorganización y rediseño de la oferta de prestación de servicios y saneamiento de las IPS públicas que se definen en el marco de la red y de los programas de saneamiento fiscal y financiero a nivel nacional.	38,8	2,04
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	Adquisición equipo de ingenieros fijo y de combate.	36,2	1,91
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Apc - Colombia	Administración de recursos de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable de la Agencia de Cooperación Internacional de Colombia -(APC) a nivel nacional	28,0	1,48
Ministerio de Transporte - Gestión General	Apoyo y mejoramiento de la interconexión vial -segunda calzada-Avenida Circunvalar de Barranquilla Atlántico.	25,0	1,32
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Ampliación Programa Computadores para Educar	24,3	1,28
Total muestra		1.923,4	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Cuadro 3.9

Entidades con mayores reducciones en gastos de inversión en el PGN 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Concepto	Reducción	% del total entidades
Instituto Nacional de Vías (Invías)	Mejoramiento y mantenimiento integral en la red vial nacional - Previo concepto DNP.	326,94	20,98
Servicio Geológico Colombiano	Mejoramiento y desarrollo de las prácticas mineras en la explotación de los recursos minerales en el territorio nacional	159,49	10,23
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional - Distribución previo concepto DNP	145,89	9,36
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	90,86	5,83
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	Mejoramiento fortalecimiento y ajuste en la gestión de las instituciones de la red pública hospitalaria del país - Previo concepto DNP	89,80	5,76
Ministerio del Trabajo - Gestión general	Implantación Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Subsistencia.	89,36	5,73
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) - Colombia	Administración de recursos de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable - Distribución previo concepto DNP	76,62	4,92
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	Implementación planes departamentales de agua a nivel nacional - Distribución previo concepto DNP	75,26	4,83
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	Apoyo a proyecto de generación de ingresos de entidades que atiendan a población pobre extrema y/o desplazada a nivel nacional -Distribución previo concepto DNP	71,64	4,60
Presidencia de la República - Gestión general	Implantación de programas especiales para la paz, Ley 368 de 1997 - Distribución previo concepto DNP	70,31	4,51
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación	60,11	3,86
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	Subsidio de sostenimiento y matrícula dirigido a población Sisben 1 y 2 y población vulnerable en Colombia - Icetex	58,42	3,75
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Aplicación modelo de fortalecimiento de la industria Ti&Bpo Colombia	46,00	2,95
Departamento de Planeación - Gestión General	Apoyo a programas y proyectos para el desarrollo económico y social a nivel nacional	36,98	2,37
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	Adquisición vehículos blindados de apoyo a nivel nacional	36,19	2,32
Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	Distribución de recursos del Fondo Especial de Energía Social (FOES), artículo 118 de la Ley 812 de 2003	35,00	2,25
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Rehabilitación de vías férreas a nivel nacional, a través del sistema de concesiones	32,21	2,07
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Diseño implementación y ejecución de la política pública para la atención a víctimas a nivel nacional	27,39	1,76
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	Adquisición y dotación de unidades de la Fuerza Submarina de la Armada Nacional	15,00	0,96
Minagricultura - Gestión general	Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional	15,00	0,96
Total muestra		1.558,48	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Las pérdidas de apropiación del PGN

De la ejecución presupuestal de 2012, los recursos comprometidos ascendieron a \$161,2 billones, mientras que el presupuesto inicial alcanzó los \$165 billones, con lo cual se advirtió que al final de la vigencia se presentaron pérdidas de apropiación por \$4,4 billones (2,6%), de las cuales el 46,5% le correspondió a gastos de funcionamiento, el 3,8% a deuda y el 49,7% a inversión (Cuadro 3.10).

Cuadro 3.10

Apropiaciones sin comprometer PGN 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	Apropiación definitiva	Ejecución compromisos	Apropiación sin comprometer		
			Valor	% Participación	% Apropiación
Funcionamiento	91.127,9	89.092,7	2.035,1	46,5	1,2
Deuda	36.411,0	36.243,0	168,1	3,8	0,1
Inversión	38.080,3	35.903,3	2.177,1	49,7	1,3
Total	165.619,2	161.238,9	4.380,3	100,0	2,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Por tipo de gasto, las entidades que más registraron pérdidas de apropiación en funcionamiento fueron: la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (9,6%), el Ministerio de Salud y Protección Social (8,3%), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (7,1%), la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (6,5%) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC) (4,6%).

De igual manera, en el servicio de la deuda pública nacional se registraron pérdidas de apropiación por \$1,29 billones (76,5%) y la Agencia Nacional de Infraestructura por \$0,38 billones (22,4%).

En lo que respecta a los gastos de inversión, las mayores pérdidas de apropiación se presentaron en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (15,8%), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (7,0%), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (6,9%), el Ministerio de Transporte - Gestión general (6,2%) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) (6,1%).

Ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN)

Ejecución de ingresos del PGN

El total de ingresos para la vigencia 2012 fue de \$162,53 billones (sin descontar las devoluciones): \$95,47 billones en efectivo, \$41,01 billones en recursos de

capital, \$13,1 billones en ingresos de los establecimientos públicos, \$7,1 billones en otros ingresos y \$5,0 billones pagados bajo la figura de Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS). A esta cifra se le descontaron las devoluciones en TIDIS¹⁸ por un valor de \$5,2 billones y en efectivo por \$563 mil millones, para un saldo definitivo de \$150,0 billones. Como se puede apreciar, la diferencia entre la apropiación definitiva y el recaudo final ascendió a \$5,4 billones (Cuadro 3.11).

Ejecución ingresos corrientes de la Nación

Los ingresos corrientes de la Nación (ICN) inicialmente programados ascendieron a \$86,7 billones, con un incremento de \$2,8 billones, para una apropiación definitiva de \$89,5 billones (Cuadro 3.12). La ejecución de los ICN (a cargo de la DIAN) alcanzó los \$101,2 billones (\$96,2 billones en efectivo y \$5,0 billones en TIDIS). A dicha ejecución, se le descontó devoluciones por \$5,8 billones, para un valor total de recaudo DIAN por \$95,5 billones. Finalmente, es necesario precisar que dentro de estos ingresos se encuentran los impuestos recaudados por la DTN: \$117,3 mil millones por timbre de salida al exterior y \$39,1 mil millones por impuesto al turismo.

18. Los TIDIS son títulos utilizados como instrumento para el pago de la devolución de impuestos, en cuantías superiores a un millón de pesos, 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 se determina por la diferencia entre el precio de compra y su valor nominal y por el plazo transcurrido entre la fecha de compra y de utilización para el pago de impuestos.

Cuadro 3.11

Ejecución de ingresos del Presupuesto General de la Nación, 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación				Ejecución							Diferencia
	Aprop. inicial	Créditos definitiva	Recaudo Tidis	Recaudo Efectivo	Devoluciones Tidis	Otros ingresos	Recursos de capital	Ingresos Establec. públicos	Total ingr. sin devoluciones	Total ingresos		
Presupuesto General de la Nación	165.276,3	326,4	165.603	96.184	5.225	563	41.012	13.107	162.530	156.743	(8.860)	
Gobierno nacional central	151.157,7	1.195,2	152.353	96.184	5.225	563	41.012	-	149.423	143.635	(8.718)	
Ingresos corrientes de la Nación	86.733,0	2.819,0	89.552	96.184	5.225	563	-	-	101.253	95.466	5.914	
Ingresos tributarios	86.155,1	2.819,0	88.974	96.117	5.216	562	-	-	101.186	95.409	6.435	
Impuestos directos	40.604,1	2.819,0	43.423	47.963	2.588	169	-	-	50.099	47.342	3.919	
Impuestos indirectos	45.550,9	-	45.551	48.154	2.628	393	-	-	51.087	48.066	2.515	
Ingresos no tributarios	578,0	-	578	0	9	1	-	-	67	57	(521)	
Recursos de capital de la Nación	55.300,7	(2.121,5)	53.179	-	-	-	41.012	-	41.012	41.012	(2.167)	
Otros ingresos	9.124,0	497,8	9.622	-	-	-	7.158	-	7.158	7.158	(2.464)	
Establecimientos públicos	14.119	(868,8)	13.250	-	-	-	-	13.107	13.107	13.107	(143)	

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

Ingresos corrientes de la Nación, 2012

Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Programación			Ejecución				Total Ingresos	Dif.
	Aprop. inicial	Créditos	Aprop. definitiva	Recaudo		Devoluciones			
				Tidis	Efectivo	Efectivo	Tidis		
Ingresos corrientes de la Nación	86.733	2.819	89.552	5.070	96.184	570	5.217	95.466	5.914
Ingresos tributarios	86.155	2.819	88.974	5.070	96.117	562	5.216	95.409	6.435
Impuestos directos	40.604	2.819	43.423	2.136	47.963	169	2.588	47.342	3.919
Impuestos sobre la renta y complementarios	36.332	2.768	39.100	1.928	43.780	168	2.588	42.951	3.850
Cuotas			-	659	21.337	165	2.583	19.247	
Retención renta			-	1.269	22.443	3	5	23.704	
Imp. para preser. la seguridad democrat.			-	-	1	0	-	1	1
Impuesto al patrimonio	4.272	51	4.323	208	4.182	-	-	4.391	68
Impuestos indirectos	45.551	-	45.551	2.934	48.154	393	2.628	48.066	2.515
Impuesto sobre aduanas y recargos	4.104	-	4.104	321	3.619	4	8	3.929	(176)
Aduanas	4.104	-	4.104	321	3.619	4	8	3.929	(176)
Impuesto al valor agregado	34.573	-	34.573	2.609	36.995	389	2.619	36.595	2.022
IVA externo	12.466	-	12.466	1.110	11.939	-	-	13.049	583
IVA interno	16.125	-	16.125	1.142	18.745	389	2.619	16.879	753
Retención IVA	5.981	-	5.981	357	6.311	-	-	6.667	686
Impuesto a la gasolina y acpm	1.658	-	1.658	-	1.854	-	-	1.854	197
Impuesto de timbre nacional	85	-	85	3	56	-	-	59	(26)
Impuestos de timbre sobre salida al exterior	91	-	91	-	117	-	-	117	26
Impuesto al oro y al platino	14	-	14	-	20	-	-	20	6
Impuesto a las transacciones financieras	4.992	-	4.992	-	5.453	-	0	5.453	462
Impuesto al turismo	35	-	35	-	39	-	-	39	4
Ingresos no tributarios	578	-	578	0	67	9	1	57	(521)

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

De tal manera, los impuestos directos registraron un incremento de \$10,4 billones, al pasar de \$36,2 billones en 2011 a \$46,6 billones en 2012, con un recaudo del impuesto de renta y complementarios que superó en \$3,1 billones a la programación definitiva de \$39,1 billones (\$43,1 billones en efectivo y \$1,9 billones en TIDIS), donde las devoluciones alcanzaron los \$2,6 billones (\$2,58 billones en TIDIS y \$168 mil millones en efectivo). Situación similar aconteció con el impuesto de patrimonio, por cuanto frente a una programación de entradas por \$4,32 billones, se obtuvo un recaudo de \$4,39 billones (\$4,2 billones en efectivo y \$208 mil millones en TIDIS). En consecuencia, la programación realizada para 2012, al igual que los años anteriores, se vio afectada por las devoluciones, las cuales, para este caso, pesaron 0,4% del PIB.

En los impuestos indirectos el efecto fue similar, pues de una programación de recursos por \$45,5 billones, se logró recaudar \$51,8 billones (\$48,8 billones en efectivo y \$2,97 billones en TIDIS), que al restar las devoluciones por \$3,0 billones (\$393 mil millones en efectivo y \$2,6 billones en TIDIS), dejó un total neto de \$48,78 billones, con un aumento de \$3,23 billones frente a los recursos programados.

Por otra parte, el comportamiento del impuesto al valor agregado (IVA) fue positivo para la vigencia, con recaudos superiores a la apropiación definitiva en los diferentes conceptos que lo componen (interno, externo y retención). En tal sentido, el recaudo del IVA fue de \$39,2 billones (\$2,6 billones en efectivo y \$36,6 billones en TIDIS), cuya cifra se vio afectada por las devoluciones del IVA interno en (\$389 mil millones y \$2,6 billones en TIDIS), para un recaudo neto de \$36,2 billones, que equivalen al 104% de lo programado.

Entre tanto, el recaudo del impuesto sobre aduanas y recargos apropió \$4,1 billones, con un recaudo de \$3,94 billones (\$3,61 billones en efectivo y \$321 mil millones en TIDIS), afectado levemente por las devoluciones en \$12 mil millones, aunque se dejaron de ejecutar \$176 mil millones.

Finalmente, en los ingresos no tributarios el recaudo fue menor a la apropiación definitiva, pues de una meta de \$578 mil millones, ingresaron como recaudo efectivo neto \$57 mil millones y un saldo de apropiación por ejecutar de \$521 mil millones.

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, con una reducción de \$12,17 billones (Cuadro 3.13). Esto se reflejó en reducciones de los recursos del crédito externo (\$3,41 billones) e interno (\$1,42 billones) y en los otros recursos de capital (\$7,34 billones), explicado por la disminución en la enajenación de activos de \$5,1 billones a \$872 mil millones y las pérdidas de apropiación por \$4,73 billones, cuya situación se contrarrestó levemente por el incremento en los rendimientos financieros de \$563 mil millones a \$853 mil millones y por los ingresos provenientes de los excedentes financieros y utilidades de \$6,7 billones a \$7,9 billones. Hasta aquí los principales rubros de los ingresos de capital se explicaron por la operación desarrollada durante el año.

Recursos de capital de la Nación, 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	Proyecto 2012	Apropiación definitiva	Ejecución definitiva	Variación	
				Absoluta	%
Recursos de capital de la Nación	55.301	53.179	41.012	(12.167)	(22,9)
Recursos del crédito externo	7.906	7.887	4.478	(3.409)	(43,2)
Recursos del crédito interno	27.500	27.500	26.079	(1.421)	(5,2)
Otros recursos de capital	19.898	17.792	10.455	(7.337)	(41,2)
Recuperación de cartera	197	198	287	89	44,9
Rendimientos financieros	563	563	853	291	51,7
Donaciones	-	89	-	(89)	(100,0)
Enajenación de activos	5.114	5.114	872	(4.242)	(82,9)
Reintegros y otros recursos no apropiados	302	302	449	147	48,7
Excedentes financieros y utilidades	6.794	6.794	7.991	1.197	17,6
Pérdidas de apropiación	6.928	4.732	3	(4.729)	(100)

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

En este punto la CGR insiste en que no se deberían incorporar las pérdidas de apropiación como fuente de financiamiento en las apropiaciones definitivas, en una práctica rutinaria de la Dirección de Presupuesto. Este rubro presentó una de las mayores variaciones de los recursos de capital, pues aún cuando se apropiaron \$4,7 billones, a lo largo de la vigencia apenas se ejecutaron \$3 mil millones.

Otros ingresos

Una diferencia entre la apropiación definitiva y el recaudo total de los ingresos se dio en el rubro de otros ingresos por \$2,55 billones, caracterizados por: *i)* el comportamiento de los parafiscales discriminados entre el Fondo del Magisterio, con un recaudo de \$1,07 billones, que superó en \$45 mil millones la apropiación y la contribución espectáculos públicos (Artículo 7 de la Ley 1493 de 2011) con \$10,5 mil millones (superior en \$475 millones); y *ii)* lo acontecido en los fondos especiales con una programación de \$8,57 billones y tan solo un recaudo de \$6,07 billones (Cuadro 3.11).

Las disminuciones más significativas en los fondos especiales se dieron en el Fondo Nacional de Regalías (\$2,1 billones), la contribución entidades vigiladas por la Contraloría General de la República (\$230,7 mil millones), el Fondo FONPET-Magisterio (\$515 mil millones), Fondo Rentas Monopolio para el Sector Salud - Ley

643 de 2001 (\$193,5 mil millones) y el Fondo de Solidaridad Pensional (\$191,8 mil millones), los cuales sumaron un faltante de ingresos, respecto a lo programado de \$3,2 billones.

Comparación de los ingresos 2011-2012

En el total de los ingresos del PGN en 2012 se presentó una expansión de \$10,78 billones, al pasar de \$145,9 billones en 2011 a \$156,74 billones en 2012, equivalentes al 0,22% del PIB (Cuadro 3.14). Si a esta cifra se le descuentan los recursos de los establecimientos públicos, se obtiene un dato del gobierno central por \$137,0 billones en 2012, que significó un aumento de \$3,2 billones frente a 2011, producto del incremento en los ingresos por renta y al valor agregado, principalmente.

Dicho comportamiento se vio reflejado en la participación porcentual de cada uno de los rubros de ingresos, que mostró aumentos en los impuestos directos e indirectos (Cuadro 3.14).

Comparación ingresos corrientes de la Nación, 2011-2012

Los ingresos corrientes de la Nación ejecutados para 2012 ascendieron a \$95,5 billones, mientras que para 2011 reflejaron una ejecución de \$83,6 billones, con lo cual se obtuvo un incremento absoluto de \$11,9 billones entre estas dos vigencias. Esos mismos valores, en términos del PIB, representaron un cambio del 13,6% en 2011 al 14,4% del PIB en 2012. Este último hecho se puede atribuir al mejor comportamiento de la economía en el último año, lo cual, 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 \$36,2 billones a \$46,6 billones, para una diferencia de \$10,4 billones, cuyo efecto positivo del recaudo se presentó en los rubros: cuotas de \$10,3 billones a \$19,2 billones y retención de \$21,4 billones a \$23,0 billones. El comportamiento anterior reflejó en buena parte el alto crecimiento económico de 2012.

Por su parte, los impuestos indirectos no continuaron con similar dinamismo, al pasar de \$47,2 billones a \$48,7 billones, para una diferencia favorable de \$1,5 billones. Es así como el IVA interno se incrementó de \$16,6 billones en 2011 a \$16,9 billones en 2012, con lo que generó un neto positivo de \$270,2 mil millones; el IVA externo aumento de \$12,5 billones en 2011 a \$13,0 billones en 2012, para un incremento de \$526,9 mil millones, debido, entre las principales razones, a la reducción del crecimiento en el PIB, que pasó de 6,6% en 2011 a 4,0% en 2012. Por su parte, la cuenta de consumo dentro de la demanda global creció al

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

4,4% de 2012 a 2011, en una cifra inferior al crecimiento de 2011/2010, cuando fue del 5,4%, de acuerdo a las cifras reportadas por el DANE.

Cuadro 3.14

Ingresos del PGN 2011 - 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011	2012	Crecimiento			2011	2012	2011	2012
			Absoluto	%	Contrib. %	Participación %	% PIB		
Presupuesto General de la Nación	145.964	156.743	10.779	7,4	100,0	100	100	25,5	23,6
Gobierno Nacional Central	133.767	143.635	9.869	7,4	91,6	91,6	91,3	23,5	21,6
Ingresos corrientes de la Nación	83.579	95.466	11.887	14,2	110,3	57,3	63,6	13,6	14,4
Ingresos tributarios	83.484	95.409	11.925	14,3	110,6	57,2	63,6	13,6	14,4
Impuestos directos	37.036	47.342	10.306	27,8	95,6	25,4	31,5	6,0	7,1
Impuestos sobre la renta y complementarios	32.590	42.951	10.361	31,8	96,1	22,3	28,6	5,3	6,5
Impuesto para preservar la seguridad democrática	2	1	(1)	(58,5)	(0,0)	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto al patrimonio	4.444	4.391	(53)	(1,2)	(0,5)	3,0	2,9	0,7	0,7
Impuestos indirectos	46.448	48.066	1.619	3,5	15,0	31,8	32,0	7,5	7,2
Impuesto sobre aduanas y recargos	4.377	3.929	(448)	(10,2)	(4,2)	3,0	2,6	0,7	0,6
Aduanas	4.377	3.929	(448)	(10,2)	(4,2)	3,0	2,6	0,7	0,6
Impuesto al valor agregado	35.130	36.595	1.465	4,2	13,6	24,1	24,4	5,7	5,5
IVA Externo	12.522	13.049	527	4,2	4,9	8,6	8,7	2,0	2,0
IVA Interno	16.609	16.879	270	1,6	2,5	11,4	11,2	2,7	2,5
Retención IVA	5.999	6.667	668	11,1	6,2	4,1	4,4	1,0	1,0
Impuesto a la gasolina y acpm	1.603	1.854	251	15,7	2,3	1,1	1,2	0,3	0,3
Impuesto de timbre nacional	124	59	(65)	(52,4)	(0,6)	0,1	0,0	0,0	0,0
Impuestos de timbre sobre salida al exterior	102	117	15	14,6	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Impuesto al oro y al platino	15	20	5	32,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto a las transacciones financieras	5.070	5.453	384	7,6	3,6	3,5	3,6	0,8	0,8
Impuesto al turismo	27	39	12	45,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos no tributarios	96	57	(38)	(40,0)	(0,4)	0,1	0,0	0,0	0,0
Recursos de capital de la Nación	43.706	41.012	(2.695)	(6,2)	(25,0)	29,9	22,9	8,9	6,2
Otros ingresos	6.481	7.158	677	10,4	6,3	4,4	4,8	1,1	1,1
Establecimientos públicos	12.197	13.107	910	7,5	8,4	8,4	8,7	2,0	2,0

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

Contrario al comportamiento de los demás rubros de los impuestos indirectos, el impuesto de aduanas tuvo un resultado menos favorable, al pasar de \$4,4 billones en 2011 a \$3,9 billones en 2012, con un neto negativo de \$448 mil millones; frente al IVA externo, que pasó de \$12,5 billones en 2011 a \$13,0 billones en 2012 y generó un mayor recaudo por \$527 mil millones. Estos dos resultados respondieron al comportamiento de los componentes de la oferta y demanda final de 2011 a 2012: en el primer año las importaciones se situaron en 21,2% y las

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

exportaciones en 12,9%, mientras que en el segundo año se registró un crecimiento en las importaciones del 8,0% y en las exportaciones del 5,3%.

El impuesto a las transacciones financieras tuvo crecimiento representativo entre 2011 y 2012 de \$384 mil millones, al pasar de \$5,07 billones en 2011 a \$ 5,45 billones en 2012. Este impuesto registró una participación del 5,7% dentro del total de ingresos tributarios y del 0,8% del PIB en 2012.

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 constituyeron la segunda fuente más importante de ingresos del PGN, con el 33,4% y el 32,4% en esos mismos años.

Cuadro 3.15

Ingresos corrientes de la Nación, 2011-2012
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011			2012			Dif. Total 2012-2011
	Aprop. definitiva	Total ingresos	Dif.	Aprop. definitiva	Total ingresos	Dif.	
		(1)			(2)		(2-1)
Ingresos corrientes de la Nación	75.114	83.579	8.465	89.408	95.466	6.058	11.887
Ingresos tributarios	74.680	83.484	8.803	88.974	95.409	6.435	11.925
Impuestos directos	33.437	37.036	3.599	43.423	47.342	3.919	10.306
Impuestos sobre la renta y complementarios	30.227	32.590	2.363	39.100	42.951	3.850	10.361
Cuotas	-	10.320			19.247		8.927
Retención renta	-	22.270			23.704		1.434
Impuesto para preservar la seguridad democrática	-	2	2		1	1	(1)
Impuesto al patrimonio	3.209	4.444	1.235	4.323	4.391	68	(53)
Impuestos indirectos	41.244	46.448	5.204	45.551	48.066	2.515	1.619
Impuesto sobre aduanas y recargos	4.517	4.377	(140)	4.104	3.929	(176)	(448)
Aduanas	4.517	4.377	(140)	4.104	3.929	(176)	(448)
Impuesto al valor agregado	31.952	35.130	3.178	34.573	36.595	2.022	1.465
IVA Externo	11.440	12.522	1.082	12.466	13.049	583	527
IVA Interno	15.174	16.609	1.435	16.125	16.879	753	270
Retención IVA	5.338	5.999	661	5.981	6.667	686	668
Impuesto a la gasolina y acpm	1.375	1.603	228	1.658	1.854	197	251
Impuesto de timbre nacional	96	124	28	85	59	(26)	(65)
Impuestos de timbre sobre salida al exterior	84	102	18	91	117	26	15
Impuesto al Oro y al Platino	10	15	5	14	20	6	5
Impuesto a las Transacciones Financieras	3.187	5.070	1.883	4.992	5.453	462	384
Impuesto al Turismo	23	27	4	35	39	4	12
Ingresos No Tributarios	434	96	(338)	434	57	(376)	(38)

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

Comparación del resto de recursos PGN 2011-2012

Los otros ingresos, que incluyeron las rentas parafiscales y los fondos especiales, registraron entre 2011 y 2012 un incremento de \$676.500 millones. Por rentas, el Fondo del Magisterio (FPSM) registró un aumento de \$60.100 millones; mientras que por los segundos, el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) con un crecimiento de \$1,1 billones frente a 2011, para un giro total de \$1,7 billones en 2012; el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana con un incremento de \$169.300 millones en 2011, para un giro total de \$233,5 mil millones y el Fondo de Salud de la Policía Nacional con un incremento \$104,8 mil millones en 2011, para un giro de \$581,9 mil millones, representaron el 78,0% del total de los que reflejaron aumento en 2012 (Cuadro 3.14).

Por último, los establecimientos públicos presentaron un crecimiento de \$972,6 mil millones, al pasar de \$12,19 billones a \$13,17 billones en 2012. Es así como de un total de 74 establecimientos públicos, 44 registraron incrementos por \$2,24 billones, mientras que 30 mostraron disminuciones en sus ingresos en \$1,27 billones.

Entre los que aumentaron, se destacaron el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que pasó de \$2,99 billones a \$3,37 billones (\$382,6 mil millones); el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al pasar de \$1,01 billones a \$1,25 billones (\$237,0 mil millones); la U.A.E. de la Aeronáutica Civil, al pasar de \$264,7 mil millones en 2011 a \$457,8 mil millones en 2012 (\$193,1 mil millones); la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), al pasar de \$154,5 mil millones en 2011 a \$289,4 mil millones en 2012 (\$134,9 mil millones) y el SENA, cuyos ingresos pasaron de \$2,03 billones a \$2,15 billones en 2012 (\$128,9 mil millones).

Por su parte, y entre los que disminuyeron, se destacaron: la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con ingresos de \$1,48 billones en 2011 frente a \$728,1 mil millones de 2012 y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional que en 2011 mostró ingresos por \$163,0 mil millones frente a \$152,4 mil millones en 2012.

Gastos presupuestales 2012-2011

El análisis de este acápite se ocupa de evaluar la estructura del gasto en el Presupuesto General de la Nación a partir de los compromisos presupuestales, en el entendido de que en este momento presupuestal es cuando el Gobierno toma la decisión de aprobar un plan de gasto, de acuerdo con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo. El presente informe contiene un capítulo exclusivo dedicado al rezago presupuestal, tal como lo exige la Ley 42 de 1993.

Los compromisos de gasto del PGN durante la vigencia 2012 ascendieron a \$161,2 billones, los cuales se distribuyeron en \$89,1 billones a funcionamiento (55,2%), \$35,9 billones a inversión (22,3%) y \$36,2 billones a servicio de la deuda (22,5%) (Cuadro 3.16).

El crecimiento nominal del gasto ejecutado fue del 10,1%, no obstante, como porcentaje del PIB, el conjunto del PGN se incrementó del 23,8% en 2011 al 24,3% en 2012. Sin duda, el hecho destacable frente a la vigencia 2011 se presentó con el aumento significativo del monto y la participación de gastos de funcionamiento.

Cuadro 3.16

Compromisos de gastos del Presupuesto General de la Nación 2012 - 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2012	2011	Dif.	2012	2011	2012	2011
	Miles de millones de pesos			Participación %		%PIB	
Funcionamiento	89.093	81.651	7.442	55,3	55,7	13,4	13,3
Gastos de personal	18.009	15.972	2.037	11,2	10,9	2,7	2,6
Gastos generales	6.339	5.539	800	3,9	3,8	1,0	0,9
Gastos de comercialización	1.365	1.335	30	0,8	0,9	0,2	0,2
Transferencias	63.380	58.806	4.574	39,3	40,1	9,5	9,5
Servicio de la deuda	36.243	33.714	2.529	22,5	23,0	5,5	5,5
Inversión	35.903	31.114	4.789	22,3	21,2	5,4	5,1
Total Presupuesto General de la Nación	161.239	146.479	14.760	100,0	100,0	24,3	23,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIF.

Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento alcanzaron los \$89,1 billones, correspondiendo al 55,35% del total apropiado del PGN de 2012. Con referencia a las cuentas que lo componen, las transferencias ascendieron a \$63,3 billones (9,5% del PIB) y se situaron en el 39,3% de las asignaciones de gasto; seguidas, en su orden, de los gastos de personal con \$18,0 billones (2,7% del PIB), que corresponden al 11,2% del gasto; los gastos generales con \$6,3 billones (1,0% del PIB) y los gastos de comercialización y producción con \$1,3 billones (0,2% del PIB) (Cuadro 3.16).

Los gastos de personal

En la programación de gastos de personal, por categorías y entidades, al cierre de la vigencia fiscal de 2012 y dentro del PGN partieron de una apropiación definitiva de \$18,5 billones, equivalente al 2,7% del PIB (precios corrientes), programados en su financiación en un 94,6% (\$17,5 billones) con recursos de la Nación y el restante 5,4% (\$1,0 billones) con recursos propios.

En el PGN, el 78,6% de la apropiación definitiva se programó como servicios personales asociados a la nómina, el 18,2% como contribuciones inherentes a la nómina y el 3,2% para servicios personales indirectos.

De lo programado por conducto de las entidades del GNC, el 79,1% correspondió a servicios personales asociados a la nómina, el 18,0% a contribuciones inherentes y el 2,9% a servicios personales indirectos. En los establecimientos públicos nacionales (EPN) esta distribución fue de 69,7% para servicios personales asociados a la nómina, el 21,8% para contribuciones inherentes y el 8,5% para servicios personales indirectos (Cuadro 3.17).

Cuadro 3.17

Programación gastos de personal
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	Gastos de personal 2012				Gastos de personal 2011				Var. del total	
	Nación	Rec. propios	Total	% Estruct.	Nación	Rec. propios	Total	% Estruct.	Abs.	%
Servicios personales asociados a la nómina	13.847	701	14.547	78,6	12.277	627	12.904	79,6	1643	12,7
Servicios personales indirectos	502	86	588	3,2	443	60	503	3,1	85	16,9
Contribuciones inherentes a la nómina	3.158	220	3.377	18,2	2.607	196	2.803	17,3	574	20,5
Total	17.507	1.006	18.512	100,0	15.327	883	16.210	14,2	2302	14,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Con respecto a 2011, dicha apropiación definitiva se incrementó en 14,2% (\$2,3 billones), en un porcentaje superior a la tasa de inflación observada en el mismo periodo de 2,44%. Este crecimiento total anual de la apropiación definitiva se explicó en un 71,4% por el incremento de los servicios personales asociados a la nómina, en 24,9% por las contribuciones inherentes a la nómina y en el 3,7% por la variación anual de los servicios indirectos.

Por entidades del PGN, y con relación a la apropiación definitiva total en gastos de personal, se destacaron los incrementos en la Policía Nacional - Gestión general con \$372 mil millones (9,9%), el Ministerio de Defensa – Ejército Nacional con \$357 mil millones (8,9%), U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales con \$295 mil millones (109,6%), la Rama Judicial - Tribunales y Juzgados con \$263 mil millones (18,2%), Fiscalía General de la Nación con 246 mil millones (21,5%), el Ministerio de Defensa - Armada Nacional con \$78 mil millones (10,9%) (Cuadro 3.18).

Variaciones en las apropiaciones gastos de personal, vigencias 2012-2011
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva 2012		Apropiación definitiva 2011		Variación	
	Monto	Estructura %	Monto	Estructura %	Absoluta	%
Policía Nacional - Gestión general	4145	22,39	3.773	23,27	372	9,86
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	4352	23,51	3.995	24,64	357	8,93
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	564	3,05	269	1,66	295	109,60
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	1712	9,25	1.448	8,93	263	18,19
Fiscalía General de La Nación - Gestión general	1390	7,51	1.144	7,06	246	21,50
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	794	4,29	715	4,41	78	10,91
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	587	3,17	512	-	74	14,52
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	353	1,91	309	1,91	44	14,12
Contraloría General de la República - Gestión general	288	1,55	255	1,57	33	12,87
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	392	2,12	361	2,23	31	8,72
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	207	1,12	177	1,09	30	16,81
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	179	0,96	158	0,98	20	12,91
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	123	0,66	105	0,65	18	16,89
Camara de Representantes - Gestión general	193	1,04	181	1,11	12	6,81
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	99	0,54	92	0,57	7	7,86
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	220	1,19	213	-	7	3,15
Senado de la República - Gestión general	126	0,68	120	0,74	6	5,04
Superintendencia Financiera de Colombia	85	0,46	81	0,50	4	4,64
Superintendencia de Notariado y Registro	80	0,43	76	-	4	4,72
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	183	0,99	272	1,68	-88	(32,49)
Entidades restantes	2.441	0,13	1.952	16,99	489	25,06
Total	18.512	100	16.210	100	2.302	14,20

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En cuanto a los rubros presupuestales, del total programado (\$18,5 billones), el 78,6% (\$14,5 billones) se efectuó en rubros de servicios personales asociados a la nómina, donde sobresalieron los sueldos (55,7% del total) y otros (42,4% del total). Los rubros de contribuciones inherentes a la nómina representaron el 18,2% del total.

De otra parte, la ejecución de los gastos de personal, por momento presupuestal, mostró que por compromisos durante la vigencia de 2012, alcanzó un total de \$18,0 billones, para un índice de ejecución con respecto a la apropiación definitiva del 97,3%. De este total, el 94,8% (\$17,1 billones) se realizó a través de las entidades del GNC, mientras que el 5,2% restante (\$0,9 billones) se ejecutó por conducto de los EPN (Cuadro 3.19).

Del total ejecutado por compromisos, \$18,0 billones (79,2%) correspondieron a la categoría de servicios personales asociados a la nómina, seguido, en orden de

importancia, de los compromisos de la categoría de contribuciones inherentes a la nómina con \$3,2 billones (17,9%) y los categorizados como servicios personales indirectos que ejecutaron un total de \$0,368 billones (2,9%).

Frente a 2011, los compromisos por gastos de personal aumentaron en 19,1%, equivalente, en términos absolutos, a \$2,8 billones; mientras que por categorías, los servicios personales asociados a la nómina se incrementaron en 18,2% (\$2,2 billones), las contribuciones inherentes a la nómina en 22,3% (\$0,587 billones) y los servicios personales indirectos en 25,6% (\$0,106 billones). No obstante, los servicios personales asociados a la nómina aportaron el 76,0% de la variación total de los compromisos de gastos de personal, seguido por las contribuciones inherentes a la nómina con 20,3% (\$0.587 billones) y por los servicios personales indirectos con un aporte de 3,7% (\$0.106 billones) (Cuadro 3.19).

Cuadro 3.19

Ejecución gastos de personal por grandes categoría en el PGN
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo gasto	2012				2011				Variación	
	Nación	Rec. propios	Total	Estruct. %	Nación	Rec. propios	Total	Estruc. %	Absoluta	%
Servicios personales asociados a la nómina	13.604	661	14.265	79,21	11.467	599	12.066	79,82	2.199	18,23
Servicios personales indirectos	447	72	519	2,88	368	45	413	2,73	106	25,62
Contribuciones inherentes a la nómina	3.021	204	3.225	17,91	2.460	178	2.638	17,45	587	22,25
Total	17.072	937	18.009	100	14.295	822	15.117	100	2.892	19,13

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Por niveles de gobierno que conforman el PGN, los compromisos verificados a través de las entidades del GNC crecieron en 19,4% al finalizar 2012, en tanto que los realizados por los EPN lo hicieron en 14,0% (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 entidades, señaló que del total comprometido en 2012, por \$14,2 billones, el 82,6% se concentró en 10 de las 188 entidades que contempla el PGN.

En orden de importancia, de acuerdo con los porcentajes de participación en el total comprometido, las entidades fueron: Ministerio de Defensa - Ejército Nacional (26,3%), la Policía Nacional - gestión general (24,5%), Rama Judicial - Tribunales y Juzgados (9,3%), Fiscalía General de la Nación - gestión general (6,5%), Ministerio de Defensa - Armada Nacional (4,9%), U.A.E. DIAN (2,7%), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (2,6%), Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea (2,4%), Procuraduría General de la Nación (1,9%) y Contraloría General de la República (1,6%) (Cuadro 3.20).

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

Entidad	Vigencia				Variación	
	2012	Estructura %	2011	Estructura %	Valor	%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	3.755,6	26,3	3.506,3	27,5	199,1	23,2
Policía Nacional - Gestión general	3.491,0	24,5	3.194,8	25,1	198,0	23,1
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	1.321,8	9,3	1.091,9	8,6	108,2	12,6
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	926,1	6,5	795,2	6,2	44,8	5,2
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	693,1	4,9	629,7	4,9	41,2	4,8
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	387,1	2,7	191,3	1,5	21,7	2,5
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	378,0	2,6	357,4	2,8	18,7	2,2
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	338,4	2,4	310,8	2,4	15,5	1,8
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	268,6	1,9	237,5	1,9	15,4	1,8
Contraloría General República - Gestión general	221,8	1,6	202,1	1,6	10,0	1,2
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	164,2	1,2	157,2	1,2	9,0	1,0
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	138,3	1,0	127,2	1,0	7,6	0,9
Camara de Representantes - Gestión general	133,7	0,9	128,7	1,0	6,6	0,8
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	128,7	0,9	113,3	0,9	5,8	0,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	117,9	0,8	104,4	0,8	4,7	0,5
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	92,2	0,6	79,2	0,6	4,5	0,5
Senado de la República - Gestión general	87,5	0,6	83,2	0,7	4,5	0,5
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	72,4	0,5	67,6	0,5	3,6	0,4
Superintendencia Financiera de Colombia	59,5	0,4	55,7	0,4	3,5	0,4
Superintendencia de Notariado y Registro	58,3	0,4	53,3	0,4	3,5	0,4
Rama Judicial - Consejo de Estado	56,4	0,4	40,4	0,3	3,3	0,4
Resto de entidades	1.374,7	9,6	1.216,4	9,6	129,2	15,1
Total	14.265,3	100,0	12.743,6	100,0	858,4	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En comparación con 2011, los compromisos en servicios personales indirectos se incrementaron en 10,4% (\$46 mil millones), 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, sobresalió la UGPP - gestión general (17,8%), el Ministerio de Defensa Nacional - Ejército nacional (14,3%) Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general (13,0%), Ministerio de Educación Nacional - gestión general (8,7%), Ministerio de Relaciones Exteriores - gestión general (8,3%), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (7,6%), Departamento Administrativo de Seguridad - gestión general (7,5%), Policía Nacional - gestión general (5,3%), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (6,3%) y Ministerio de Defensa Nacional - gestión general (4,6%) (Cuadro 3.21).

Ejecución de gastos servicios personales indirectos

Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Vigencia				Variación		
	2012	Estruct. %	2011	Estruct. %	Absoluta	%	Estruct. Var.
UGPP - Gestión general	47,07	9,07	6,91	1,55	40,16	581,21	56,10
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	42,52	8,20	36,25	8,11	6,27	17,28	8,75
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	32,77	6,32	139,38	31,18	(106,62)	(76,49)	(148,94)
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	29,09	5,61	8,59	1,92	20,50	238,72	28,64
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	27,75	5,35	19,25	4,31	8,50	44,17	11,88
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	17,33	3,34	19,64	4,39	(2,31)	(11,74)	(3,22)
Departamento Administrativo de Seguridad - Gestión general	15,65	3,02	0,96	0,22	14,69	1.522,51	20,52
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	14,90	2,87	-	-	14,90	n.a	20,82
Policía Nacional - Gestión general	14,29	2,76	14,28	3,20	0,01	0,06	0,01
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	12,96	2,50	8,38	1,87	4,58	54,69	6,40
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Gestión general	11,42	2,20	0,17	0,04	11,24	6.579,10	15,71
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	11,10	2,14	-	-	11,10	n.a	15,51
Superintendencia Nacional de Salud	10,07	1,94	6,61	1,48	3,46	52,40	4,84
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	9,62	1,86	3,34	0,75	6,28	187,99	8,77
Senado de la República - Gestión general	9,08	1,75	7,61	1,70	1,47	19,27	2,05
Cámara de Representantes - Gestión general	8,71	1,68	8,75	1,96	(0,04)	(0,45)	(0,05)
Contraloría General de la República - Gestión general	7,62	1,47	6,28	1,40	1,35	21,45	1,88
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	7,39	1,43	5,53	1,24	1,86	33,63	2,60
Servicio Geológico Colombiano	7,32	1,41	2,53	0,57	4,79	189,01	6,69
Departamento Nacional de Planeación - Gestión general	6,44	1,24	-	-	6,44	n.a	8,99
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	6,41	1,24	3,43	0,77	2,99	87,07	4,17
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	6,26	1,21	5,41	1,21	0,86	15,82	1,19
Mincomercio, Industria y Turismo - Gestión general	5,84	1,13	2,38	0,53	3,46	145,14	4,83
Presidencia de la República - Gestión general	5,59	1,08	5,91	1,32	(0,32)	(5,49)	(0,45)
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	5,42	1,05	11,97	2,68	(6,55)	(54,72)	(9,15)
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	5,35	1,03	4,65	1,04	0,70	15,07	0,98
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	5,23	1,01	0,18	0,04	5,05	2.858,65	7,06
Coljuegos	5,21	1,00	-	-	5,21	n.a	7,28
Minagricultura - Gestión general	4,69	0,90	3,11	0,69	1,58	50,83	2,21
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	4,66	0,90	4,17	0,93	0,49	11,78	0,69
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	4,47	0,86	-	-	4,47	n.a	6,24
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	4,14	0,80	-	-	4,14	n.a	5,78
Resto de entidades	112,29	21,65	111,40	24,92	0,88	0,79	1,23
Total	518,66	100,00	447,07	100,00	71,58	16,01	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Los compromisos ejecutados en 2012, en la categoría de contribuciones inherentes a la nómina, ascendió a \$3,2 billones, los cuales se concentraron en un grupo de cinco entidades con el 65,8% del total comprometido, donde se destacan, en su orden: Policía Nacional - gestión general con el (19,9%), Ministerio de Defensa Nacional - Ejército (17,1%), Fiscalía General de la Nación - gestión general (12,6%), la Rama Judicial -Tribunales y Juzgados (11,9%) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) (4,4%) (Cuadro 3.22).

Cuadro 3.22

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

Entidad	Vigencia				Variación	
	2012	Estructura %	2011	Estructura %	Absoluta	%
Policía Nacional - Gestión general	640,0	19,9	564,0	20,6	76,0	13,5
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	550,0	17,1	447,0	16,3	103,0	23,0
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	405,0	12,6	339,0	12,4	66,0	19,5
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	382,0	11,9	327,0	11,9	55,0	16,8
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	140,0	4,4	132,0	4,8	8,0	6,1
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	93,0	2,9	76,0	2,8	17,0	22,4
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	88,0	2,7	42,0	1,5	46,0	109,5
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	77,0	2,4	67,0	2,4	10,0	14,9
Contraloría General de la República - Gestión general	52,0	1,6	46,0	1,7	6,0	13,0
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	49,0	1,5	48,0	1,7	1,0	2,1
Cámara de Representantes - Gestión general	48,0	1,5	43,0	1,6	5,0	11,6
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	48,0	1,5	44,0	1,6	4,0	9,1
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	46,0	1,4	41,0	1,5	5,0	12,2
Ministerio de Relaciones Exteriores - Gestión general	34,0	1,1	29,0	1,1	5,0	17,2
Senado de la República - Gestión general	29,0	0,9	27,0	1,0	2,0	7,4
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	28,0	0,9	24,0	0,9	4,0	16,7
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	26,0	0,8	23,0	0,8	3,0	13,0
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	26,0	0,8	24,0	0,9	2,0	8,3
Superintendencia de Notariado y Registro	19,0	0,6	18,0	0,7	1,0	5,6
Superintendencia Financiera de Colombia	16,0	0,5	15,0	0,5	1,0	6,7
Defensoría del Pueblo	16,0	0,5	12,0	0,4	4,0	33,3
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	14,0	0,4	14,0	0,5	-	-
Rama Judicial - Consejo de Estado	14,0	0,4	11,0	0,4	3,0	27,3
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	13,0	0,4	12,0	0,4	1,0	8,3
Ministerio del Trabajo - Gestión general	12,0	0,4	15,0	0,5	(3,0)	(20,0)
U.A.E. Migración Colombia	11,0	0,3	-	-	11,0	-
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	11,0	0,3	10,0	0,4	1,0	10,0
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	11,0	0,3	-	-	11,0	-
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	10,0	0,3	9,0	0,3	1,0	11,1

Continuación cuadro 3.22

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

Entidad	Vigencia				Variación	
	2012	Estructura %	2011	Estructura %	Absoluta	%
Superintendencia de Sociedades	10,0	0,3	8,0	0,3	2,0	25,0
Presidencia de la República - Gestión general	9,0	0,3	7,0	0,3	2,0	28,6
Hospital Militar	9,0	0,3	9,0	0,3	-	-
Policía Nacional - Salud	9,0	0,3	8,0	0,3	1,0	12,5
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	9,0	0,3	9,0	0,3	-	-
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	9,0	0,3	8,0	0,3	1,0	12,5
Superintendencia de Industria y Comercio	9,0	0,3	5,0	0,2	4,0	80,0
Ministerio de Educación Nacional - Gestión general	8,0	0,2	8,0	0,3	-	-
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) - Gestión general	7,0	0,2	4,0	0,1	3,0	75,0
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	7,0	0,2	7,0	0,3	-	-
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	7,0	0,2	7,0	0,3	-	-
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	7,0	0,2	1,0	0,0	6,0	600,0
Ministerio de Transporte - Gestión general	7,0	0,2	7,0	0,3	-	-
Unidad Nacional de Protección (UNP)	7,0	0,2	-	-	7,0	-
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	6,0	0,2	5,0	0,2	1,0	20,0
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	6,0	0,2	6,0	0,2	-	-
Departamento Nacional de Planeación - Gestión general	5,0	0,2	5,0	0,2	-	-
Departamento Administrativo de Seguridad - Gestión general	5,0	0,2	49,0	1,8	(44,0)	(89,8)
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	5,0	0,2	1,0	0,0	4,0	400,0
Ministerio de Salud y Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología	5,0	0,2	5,0	0,2	-	-
Rama Judicial - Corte Constitucional	5,0	0,2	4,0	0,1	1,0	25,0
Resto de entidades	159,0	4,9	122,0	4,4	37,0	30,3
Total	3.218,0	100,0	2.744,0	100,0	474,0	17,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SHIF.

Entre tanto, las entidades que presentaron mayor variación respecto a la vigencia 2011 se encuentran: Ministerio de Defensa - Ejército (23,0%), Policía Nacional (13,5%), Fiscalía General de la Nación (19,5%), Rama Judicial - Tribunales y Juzgados (16,8%), DIAN (109,5%) y el Ministerio de Defensa - Armada Nacional (22,4%) (Cuadro 3.23).

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

Entidad	Vigencia				Variación	
	2012	Estructura %	2011	Estructura %	Absoluta	%
Policía Nacional - Gestión general	640,0	19,9	564,0	20,6	76,0	13,5
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	550,0	17,1	447,0	16,3	103,0	23,0
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	405,0	12,6	339,0	12,4	66,0	19,5
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	382,0	11,9	327,0	11,9	55,0	16,8
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	140,0	4,4	132,0	4,8	8,0	6,1
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	93,0	2,9	76,0	2,8	17,0	22,4
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	88,0	2,7	42,0	1,5	46,0	109,5
Procuraduría General de la Nación - Gestión general	77,0	2,4	67,0	2,4	10,0	14,9
Contraloría General de la República - Gestión general	52,0	1,6	46,0	1,7	6,0	13,0
Resto de entidades	791,0	24,6	704,0	25,7	87,0	12,4
Total	3.218,0	100,0	2.744,0	100,0	474,0	17,3

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIIF

Gastos generales

La programación de gastos generales, por categorías presupuestales y entidades en 2012, partieron de una apropiación definitiva de \$6,5 billones, programada en su financiación en un 91,5% (\$6,5 billones) con recursos de la Nación y el restante 8,5% (\$0,561 billones) con recursos propios.

Del total de la apropiación definitiva para gastos generales en 2012, el 98,3% se programó para adquisición de bienes y servicios, el 1,6% para impuestos y multas y el 0,1% para el pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas de gastos generales (Cuadro 3.24).

La ejecución por compromisos durante la vigencia de 2012 ascendió a \$6,3 billones, con un índice de ejecución del 96,2% en relación con la apropiación definitiva. De estos compromisos, \$6,2 billones (98,4%) se ejecutaron en adquisición de bienes y servicios, \$100 mil millones (1,7%) para impuestos y multas y los restantes \$4 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

Categoría de gastos generales	Apropiación definitiva	Estructura %	Compromisos	Estructura %	Obligaciones	Pagos
Adquisición de bienes y servicios	6.480,1	98,3	6.235,5	98,4	5.960,9	5.323,4
Impuestos y multas	106,7	1,6	99,7	1,7	99,7	96,6
Pagos pasivos exigibles vigencias expiradas	4,2	0,1	4,1	0,1	4,1	3,7
Total	6.590,9	100	6.339,3	100	6.064,7	5.423,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En 2012 las ejecuciones por obligaciones ascendieron a \$6,06 billones, un 4,3% inferior a la ejecución por compromisos y la ejecución por pagos que fue de \$5,42 billones, es decir, menor en 14,4% a la ejecución por compromisos.

Comparativamente con la vigencia 2011, los compromisos de gastos generales se incrementaron en \$800 mil millones (14,4%). Fueron especialmente notorias las contribuciones de las categorías de adquisición de bienes y servicios (97,9% de la variación total en compromisos) y del pago de impuestos y multas (2,0% de contribución) (Cuadro 3.25).

Por su parte, la ejecución, a través de obligaciones y pagos, se incrementó durante 2012 en 16,3% y 12,9%, 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 2012				Vigencia 2011			
	Aprop. definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Aprop. definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Adquisición de bienes y servicios	6.480,1	6.235,5	5.960,9	5.323,4	5.617,0	5.437,0	5.112,0	4.621,0
Impuestos y multas	106,7	99,7	99,7	96,6	104,0	97,0	97,0	96,0
Pagos pasivos exigibles vigencias expiradas	4,2	4,1	4,1	3,7	5,0	5,0	5,0	4,0
Total	6.590,9	6.339,3	6.064,7	5.423,7	5.726,0	5.539,0	5.214,0	4.721,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Por entidades ejecutoras, los gastos generales totales se realizaron prioritariamente en el PGN durante 2012 a través de 13 entidades, las cuales comprometieron el 92,3% de la ejecución total por esta vía, valorada en \$6,3 billones (Cuadro 3.26).

Programación y ejecución del presupuesto de gastos generales por entidades

Cifras en miles de millones de pesos

Entidades	Aprop.		Variación		Compromisos		Variación		Obligación		Variación		Pagos		Variación	
	2012	2011	Absol.	%	2012	2011	Absol.	%	2012	2011	Absol.	%	2012	2011	Absol.	%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	1.269,8	1.181,4	88,5	7,5	1.268,3	1.162,4	105,9	9,1	1.225,8	1.109,2	116,6	10,5	1.046,7	.079,2	(32,5)	(3,0)
Policía Nacional - Gestión general	971,6	863,9	107,7	12,5	971,5	863,3	108,2	12,5	952,0	839,2	112,9	13,4	892,0	785,1	106,9	13,6
Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	663,2	633,7	29,5	4,7	663,1	630,8	32,3	5,1	649,4	614,5	34,9	5,7	520,1	430,0	90,1	20,9
Policía Nacional - Salud	491,2	492,0	(0,8)	(0,2)	490,4	491,7	(1,2)	(0,3)	461,5	459,9	1,6	0,4	422,1	408,5	13,6	3,3
Ministerio de Defensa Nacional - Salud	368,1	336,9	31,2	9,3	368,1	336,7	31,4	9,3	367,7	332,8	34,9	10,5	355,0	324,4	30,7	9,5
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	307,6	253,8	53,9	21,2	296,0	233,3	62,7	26,9	236,7	179,7	57,1	31,8	227,1	174,2	52,9	30,4
Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nal.	275,4	273,2	2,2	0,8	275,1	265,5	9,5	3,6	273,6	242,3	31,3	12,9	249,4	200,5	48,9	24,4
Unidad Nacional de Protección (UNP)	215,1	1,2	213,9	17.761,6	215,1	1,2	213,9	17.758,1	205,6	1,2	204,4	16.971,3	192,9	1,2	191,7	15.913,5
Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	182,2	157,3	24,8	15,8	170,2	151,0	19,2	12,7	158,6	129,9	28,6	22,0	152,3	126,3	26,0	20,6
Fondo Rotatorio del MinRelaciones Exteriores	174,5	133,1	41,4	31,1	171,9	126,2	45,6	36,1	171,9	123,3	48,5	39,3	163,5	118,8	44,8	37,7
U.A.E. DIAN	174,1	98,4	75,7	76,9	138,9	94,8	44,1	46,5	134,1	81,7	52,4	64,1	108,4	75,6	32,8	43,4
INPEC	139,9	137,1	2,8	2,1	134,6	131,7	2,8	2,1	131,5	126,4	5,1	4,0	111,4	108,6	2,9	2,6
Regist. Nal. del Estado Civil - Gestión general	66,6	196,8	(130,2)	(66,2)	51,1	188,0	(136,8)	(72,8)	49,3	180,0	(130,6)	(72,6)	47,3	170,5	(123,3)	(72,3)
UGPPP - Gestión general	61,9	32,3	29,6	91,8	48,9	20,6	28,3	137,1	46,8	16,8	30,0	178,2	33,9	11,2	22,7	203,0
MinDefensa Nacional - Gestión general	50,3	65,0	(14,7)	(22,6)	47,8	54,3	(6,4)	(11,9)	47,1	49,1	(2,0)	(4,0)	42,3	44,2	(1,9)	(4,4)
Contraloría Gral de la Repúbl. - Gestión general	49,5	19,3	30,2	156,1	38,7	18,3	20,3	111,0	34,4	16,8	17,5	104,0	31,9	16,0	15,9	99,0
MinDefensa Nacional - Comando General	46,9	65,1	(18,1)	(27,9)	46,9	64,3	(17,4)	(27,0)	46,9	61,5	(14,6)	(23,7)	46,9	59,1	(12,2)	(20,7)
Instituto Nacional de Vías (Invias)	45,5	45,6	(0,1)	(0,2)	44,5	42,9	1,6	3,6	44,0	42,0	2,0	4,9	42,2	39,5	2,7	6,9
Presidencia de la República - Gestión general	39,9	30,4	9,5	31,1	37,1	28,9	8,2	28,5	32,9	27,6	5,2	19,0	29,0	25,2	3,7	14,8
MinHacienda y Crédito Público - Gestión general	37,4	27,0	10,3	38,3	31,9	22,1	9,8	44,2	31,9	21,8	10,1	46,3	25,8	19,0	6,7	35,4
U.A.E. de la Aeronáutica Civil	34,2	32,2	2,0	6,1	32,6	25,8	6,8	26,2	29,2	22,7	6,5	28,7	25,5	16,8	8,7	52,0
Inst. Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	32,7	31,6	1,2	3,8	31,2	30,1	1,1	3,6	30,3	29,2	1,1	3,7	28,1	22,3	5,9	26,4
Dpto. Advdo Prosperidad Social- Gestión gral	30,4	0,9	29,5	3.434,0	23,8	0,8	23,0	2.750,4	22,6	0,7	21,8	2.985,8	20,6	0,7	19,8	2.710,7
Cámara de Representantes - Gestión general	29,7	21,2	8,5	39,8	25,6	21,1	4,5	21,3	23,2	20,3	2,8	14,0	22,8	19,9	2,9	14,5
Superintendencia de Notariado y Registro	29,6	24,9	4,7	18,9	27,4	23,3	4,1	17,6	20,6	18,6	2,0	10,8	20,2	18,1	2,1	11,4
Resto de entidades	803,0	554,0	249,0	44,9	688,0	493,0	195,0	39,6	637,0	451,0	186,0	41,2	567,0	413,0	154,0	37,3
Total	6.590,6	5.708,3	882,2	15,5	6.338,7	5.522,3	816,4	14,8	6.064,5	5.198,2	866,3	16,7	.424,3	4.708,0	716,3	15,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

De este modo, las entidades que mayores aportes efectuaron para el crecimiento anual del 14,4% en los compromisos, fueron, en orden de importancia, la Unidad Nacional de Protección (UNP) (17.758,1%), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2.750,4%), UGPP - gestión general (137,1%), Contraloría General de la República - gestión general (111%), U.A.E. DIAN (46,5%), Ministerio de Hacienda - gestión general (44,2%), Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (36,1%), Presidencia de la República - gestión general (28,5%), Fiscalía General de la Nación - gestión general (26,9%) y U.A.E de la Aeronáutica Civil (26,2%) (Cuadro 3.26).

De igual forma, las variaciones anuales observadas por 16,3% en obligaciones y 12,9% 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).

Transferencias

La programación y ejecución de gastos en transferencias en el PGN, por categorías presupuestales durante la vigencia fiscal 2012, totalizaron una apropiación definitiva de \$64,4 billones (9,69% del PIB), de los cuales el 97,1% se programó a través de las entidades del GNC y el 2,9% restante por conducto de las EPN. A su vez, de este total apropiado, el 98,6% correspondió a transferencias corrientes y el 1,4% 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 2012 ascendió a \$63,3 billones, con índices de ejecución, en relación con la apropiación definitiva, del 98,4% para las transferencias corrientes y del 94,0% para las de capital. De este total de compromisos, \$25,9 billones (40,9%) se ejecutaron en el SGP, \$20,1 billones (31,7%) en previsión y seguridad social y \$10,9 billones (17,2%) en transferencias al sector público. El saldo, por valor de \$6,4 billones, se comprometió para el resto de transferencias al sector público, sector privado, exterior y capital, que representó el 10,1% del total (Cuadro 3.27). Por su parte, las ejecuciones por obligaciones y pagos en 2012 replicaron una estructura muy similar a la mostrada en los compromisos por transferencias (Cuadro 3.27).

19. \$57,7 billones en transferencias corrientes y \$1,1 billones en transferencias de capital

Programación y ejecución de transferencias por categorías vigencia 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	Aprop. definitiva	Estructura	Comprom.	Estructura %	Obligac.	Estructura %	Pagos	Estructura %
Sistema General de Participaciones	25.945,0	40,3	25.945,0	40,9	25.945,0	41,3	25.945,0	46,0
Transf. de previsión y seguridad social	20.370,0	31,6	20.108,0	31,7	19.654,0	31,3	18.393,0	32,6
Transferencias al sector público	11.079,0	17,2	10.911,0	17,2	10.821,0	17,2	6.305,0	11,2
Otras transferencias corrientes	5.314,0	8,2	4.788,0	7,6	4.766,0	7,6	4.439,0	7,9
Transf. con convenios con sector privado	704,0	1,1	684,0	1,1	676,0	1,1	626,0	1,1
Transferencias al exterior	78,0	0,1	76,0	0,1	76,0	0,1	71,0	0,1
Subtotal transferencias corrientes	63.490,0	98,6	62.512,0	98,6	61.938,0	98,6	55.779,0	99,0
Otras transferencias de capital	923,6	1,4	868,7	1,4	861,0	1,4	565,4	1,0
Subtotal transferencias de capital	923,6	1,4	868,7	1,4	861,0	1,4	565,4	1,0
Total	64.413,6	100	63.380,7	100	62.799,0	100	56.344,4	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Al comparar las diferentes categorías de transferencias de las vigencias 2012 y 2011, se pudo constatar que los compromisos, por concepto de transferencias corrientes, se incrementaron en 8,4% (\$4,8 billones en términos absolutos), al pasar de \$57,6 billones en 2011 a \$62,5 billones en 2012. En el caso de las transferencias de capital, presentaron una variación anual negativa del 22,0%, al pasar de \$1,1 billones en 2011 a solo \$0,8 billones en 2012 (Cuadro 3.28).

Cuadro 3.28

Programación y ejecución comparadas de transferencias por categorías vigencia 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2012				2011				Crecim. 2012/2011 %	Contrib. crecim. 2012-2011 (%)
	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos		
Sistema General de Participaciones	25.945,0	25.945,0	25.945,0	25.945,0	24.709,0	24.709,0	24.709,0	24.704,0	5,0	27,0
Transferencias de previsión y seguridad social	20.370,0	20.108,0	19.654,0	18.393,0	18.725,0	18.433,0	18.346,0	16.817,0	9,1	36,6
Transferencias al sector público	11.079,0	10.911,0	10.821,0	6.305,0	10.467,0	10.309,0	10.275,0	6.835,0	5,8	13,2
Otras transferencias corrientes	5.314,0	4.788,0	4.766,0	4.439,0	4.086,0	3.673,0	3.653,0	3.597,0	30,4	24,4
Transferencias por convenios con el sector privado	704,0	684,0	676,0	626,0	550,0	525,0	509,0	477,0	30,3	3,5
Transferencias al exterior	78,0	76,0	76,0	71,0	46,0	44,0	43,0	42,0	72,7	0,7
Subtotal transferencias corrientes	63.490,0	62.512,0	61.938,0	55.779,0	58.583,0	57.693,0	57.535,0	52.472,0	8,4	105,4
Otras transferencias de capital	923,6	868,7	861,0	565,4	1.198,0	1.114,0	1.077,0	606,0	(22,0)	(5,4)
Subtotal transferencias de capital	923,6	868,7	861,0	565,4	1.198,0	1.114,0	1.077,0	606,0	(22,0)	(5,4)
Total	64.413,6	63.380,7	62.799,0	56.344,4	59.781,0	58.807,0	58.612,0	53.078,0	7,8	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En el crecimiento anotado de los compromisos por transferencias corrientes, fueron significativas las contribuciones de las transferencias del SGP (41,9% de la variación total), las correspondientes a previsión y seguridad social (46,7% de la variación total), las otras transferencias corrientes (37,8% de la variación total) y las transferencias al sector público, cuya contribución en la variación total se situó en el 20,4%.

La ejecución a través de obligaciones y pagos se incrementó en igual lapso en 3,8% y 6,2% respectivamente, con similares niveles de contribuciones de las categorías de transferencias corrientes, como los anotados para el caso de los compromisos.

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 2012 fueron las de educación (57,0% del total del SGP), salud (22,8%) y de propósito general (11,2%), en su orden; mientras que las menos representativas fueron: agua potable y saneamiento (5,1%) y las de asignaciones especiales (3,9%) sobre el total.

De manera individual y frente a 2011, los compromisos mostraron tasas de crecimiento del 3,6% en el SGP de educación, 6,2% en el SGP de salud, 8,7% en los de propósitos generales, 6,3% en agua potable y saneamiento y 6,3% en las de asignaciones especiales (Cuadro 3.28). Las mayores contribuciones para el logro del incremento del 5,0% en los compromisos totales del SGP, provinieron de educación (41,8% de la variación total observada), al igual que las del SGP para

Cuadro 3.29

Programación y ejecución comparadas del Sistema General de Participaciones 2012 Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2012				2011				Crecim. 2012/2011 (%)	Contrib. crecim. 2012-2011 (%)
	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos		
Participación para educación	14.786	14.786	14.786	14.786	14.270	14.270	14.270	14.270	3,62	41,76
Participación para salud	5.926	5.926	5.926	5.926	5.578	5.578	5.578	5.576	6,24	28,18
Participación para propósito general	2.897	2.897	2.897	2.897	2.664	2.664	2.664	2.663	8,75	18,86
Participación para agua potable y saneamiento básico	1.318	1.318	1.318	1.318	1.240	1.240	1.240	1.240	6,33	6,35
Participación para asignaciones especiales	1.017	1.017	1.017	1.017	957	957	957	956	6,27	4,86
Total	25.945	25.945	25.945	25.945	24.709	24.709	24.709	24.705	5,00	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

salud (18,9%) y las del SGP de agua potable y saneamiento básico, con el 6,3% 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).

Otra de las transferencias corrientes más representativas por su dinámica, fue la categoría de previsión y seguridad social, puesto que durante 2012 los compromisos correspondientes a pensiones y jubilaciones a cargo de las entidades representaron el 51,2% del total, seguido de los compromisos para otras transferencias de este tipo con el 49,1%. En contraste con los anteriores, los compromisos para cesantías contribuyeron en -0,2% (Cuadro 3.30).

De igual manera, del comparativo con la ejecución alcanzada en 2011, se estableció que las pensiones y jubilaciones experimentaron un incremento del 7,1%, en tanto que las otras transferencias de este tipo se incrementaron en 13,7% y las cesantías decrecieron en 1,4% (Cuadro 3.30).

Cuadro 3.30

Programación y ejecución comparadas de transferencias de previsión y seguridad social 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2012				2011				Crecim. 2012/2011 %	Contrib. crecim. 2012-2011 (%)
	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos	Aprop. definitiva	Comp.	Oblig.	Pagos		
Pensiones y jubilaciones	13.155	13.005	13.003	11.971	12.369	12.147	12.144	10.893	7,06	51,19
Cesantías	303	289	289	287	298	293	293	291	-1,42	-0,25
Otras transferencias de previsión y seguridad social	6.912	6.814	6.363	6.135	6.058	5.992	5.909	5.634	13,72	49,06
Total	20.370	20.108	19.654	18.393	18.725	18.432	18.346	16.818	9,09	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SHIF.

En cuanto a sentencias y conciliaciones en 2012, el 85,1% de los compromisos en se concentró en el siguiente grupo de entidades: Ministerio de Defensa Nacional - gestión general (27,2%), Caja de sueldos de Retiro de la Policía Nacional (12,8%), Policía Nacional - Gestión general (12,0%), Agencia Nacional de Infraestructura (8,0%), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (8,0%), Fiscalía General de la Nación - gestión general (6,7%), Ministerio del Transporte - gestión general (5,4%), DAS - gestión general (1,4%), U.A.E. DIAN (1,8%) e Instituto Nacional de Vías (1,9%) (Cuadro 3.31).

Cuadro 3.31

Ejecución de las transferencias para sentencias y conciliaciones por entidades en 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva	Estructura (%)	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	325,52	24,72	325,49	325,49	325,49
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	154,08	11,70	153,59	153,59	153,59
Policía Nacional - Gestión general	143,42	10,89	143,42	143,42	143,42
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	96,23	7,31	96,16	93,75	90,61
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	95,41	7,25	95,41	95,18	94,20
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	80,00	6,08	79,95	79,95	78,42
Ministerio de Transporte - Gestión general	65,14	4,95	64,38	64,38	63,88
DAS - Gestión general	30,55	2,32	16,22	16,22	15,28
U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	25,00	1,90	21,31	21,31	17,92
Instituto Nacional de Vías (Inviás)	24,00	1,82	22,26	22,22	21,67
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	23,17	1,76	14,82	14,76	14,48
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	21,05	1,60	21,05	21,05	20,96
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	16,95	1,29	16,85	16,28	14,69
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	12,03	0,91	5,81	5,73	5,72
Entidades restantes	204,24	15,51	119,33	117,27	105,32
Total	1.316,79	100	1.196,04	1.190,58	1.165,65

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIF.

El servicio de la deuda pública

La apropiación definitiva para los gastos del servicio de la deuda pública en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2012 alcanzó los \$36,4 billones (5,5% del PIB), de los cuales \$20,6 billones (55,1%) se programaron para atender amortizaciones y los \$16,3 billones restantes (44,9%) 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.

La ejecución del servicio de la deuda en 2012, por compromisos, sumó \$36,2 billones, para un índice del 99,5%, frente a la apropiación definitiva. A su vez, los compromisos para amortizaciones de la deuda ascendieron a \$19,9 billones, que representaron el 55,2% del total, en tanto que lo comprometido para intereses, comisiones y gastos llegó a \$16,2 billones, es decir, el 44,8% 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 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Apropiación definitiva	Estructura (%)	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Amortización del servicio de la deuda pública	20.067	55,11	19.991	19.991	19.926
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública	16.344	44,89	16.252	16.249	16.224
Total	36.411	100	36.243	36.240	36.149

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

El servicio de la deuda, entre interna y externa, para la vigencia 2012 presentó una apropiación definitiva de \$29,8 billones para la primera (82,0% del total del servicio); mientras que para la segunda la apropiación total alcanzó los \$6,6 billones (18,0% del total del servicio de la deuda) (Cuadro 3.33).

La apropiación definitiva para amortización de la deuda alcanzó \$16,67 billones (45,8% del total apropiado), en contraste con lo apropiado para amortizar deuda externa con \$3,39 billones (9,3% del total) (Cuadro 3.33). Por su parte, los intereses y comisiones del servicio de la deuda interna alcanzaron los \$13,17 billones (36,2% del total) y para el servicio de la deuda externa se situó en \$3,16 billones (8,7% del total) (Cuadro 3.33).

Cuadro 3.33

Gastos del servicio de la deuda vigencia 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos del servicio de la deuda	Apropiación definitiva	Estructura apropiación (%)	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Amortizaciones del servicio de la deuda pública externa	3.394	9,32	3.393	3.393	3.393
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública externa	3.167	8,70	3.084	3.081	3.081
Total servicio de la deuda externa	6.562	18,02	6.478	6.474	6.474
Amortizaciones del servicio de la deuda pública interna	16.673	45,79	16.598	16.598	16.532
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública interna	13.177	36,19	13.168	13.168	13.143
Total servicio de la deuda interna	29.849	81,98	29.765	29.765	29.675
Total servicio de la deuda	36.411	100	36.243	36.240	36.149

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

De la ejecución por compromisos, \$6,5 billones (el 17,8%) se concentraron en el servicio de la deuda externa y los \$29,7 billones restantes (82,2%) en el servicio de la deuda interna. Los índices de ejecución, frente a las respectivas apropiaciones definitivas, señalan un 98,7% para la deuda externa y un 99,7% en la deuda interna. Los compromisos asumidos para la amortización de la deuda interna represen-

taron el 82,1% del total, mientras que los relativos a la amortización de la deuda externa lo hicieron en el 17,9% del total (Cuadro 3.33).

Los compromisos para intereses comisiones y demás gastos del servicio de la deuda interna, durante la vigencia de 2012, se situaron en \$13,1 billones (36,3% del total), en tanto que estos para el servicio de la deuda externa llegaron a \$3,08 billones (8,5% del total). 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 2012 y 2011, se advirtió una variación positiva de \$2,5 billones en los compromisos totales del servicio de la deuda pública, es decir, un 7,5% más que en 2011. En esta misma línea, los compromisos del servicio de la deuda externa aumentaron \$1,0 billones (42,9%) y los del servicio de la deuda interna lo hicieron en \$2,3 billones (15,7%) (Cuadro 3.34).

Los intereses y comisiones del servicio de la deuda, tanto externa como interna, observaron tasas de crecimiento negativas, al igual que las amortizaciones, donde las correspondientes a la deuda externa disminuyeron en 17,8% durante 2012 y las de deuda interna en 0,6%.

Cuadro 3.34

Ejecución comparada del servicio de la deuda vigencia 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Categoría de gastos transferencias	2012			2011			Crecim. 2012/2011 %	Contrib. crecim. 2012-2011 (%)
	Comp.	Oblig.	Pagos	Comp.	Oblig.	Pagos		
Amortizaciones del servicio de la deuda pública externa	3.393	3.393	3.393	2.374	2.373	2.189	42,92	40,31
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública externa	3.084	3.081	3.081	3.753	3.735	3.211	(17,83)	(26,46)
Total servicio de la deuda externa	6.478	6.474	6.474	6.127	6.108	5.400	5,73	13,88
Amortizaciones del servicio de la deuda pública interna	16.598	16.598	16.532	14.340	14.340	14.233	15,75	89,32
Intereses, comisiones y gastos del servicio de la deuda pública interna	13.168	13.168	13.143	13.248	13.244	13.151	(0,60)	(3,16)
Total servicio de la deuda interna	29.765	29.766	29.675	27.588	27.584	27.384	7,89	86,12
Total	36.243	36.240	36.149	33.715	33.692	32.784	7,50	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIIF.

En concordancia con ese comportamiento, el cuadro 3.34 señala que frente al crecimiento del 7,5% en los compromisos por concepto de los gastos del servicio de

la deuda, la disminución observada en el servicio de la deuda externa contribuyó con el 13,9% del aumento total en el servicio de la deuda pública; mientras que el incremento en los gastos del servicio de la deuda interna contribuyó con el 86,1% de la variación total.

La inversión

La inversión en el PGN, en su apropiación definitiva a diciembre de 2012, se situó en \$38,1 billones (5,7% del PIB), de los cuales, el 78,4% se programó a través de las entidades del GNC y el 21,6% restante por los EPN. Estas mismas estructuras se conservan en los diferentes momentos de la ejecución de los gastos de inversión (Cuadro 3.35).

Cuadro 3.35

Gastos de inversión por sectores en el PGN 2012 Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos del servicio de la deuda	Apropiación definitiva	Estructura apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Transporte	7.689,20	20,19	7.302,37	6.577,42	5.332,07
Inclusión Social y Reconciliación	7.370,55	19,36	7.106,99	6.589,99	5.803,65
Salud y Protección Social	3.257,19	8,55	3.132,79	2.881,91	2.653,83
Trabajo	2.933,08	7,70	2.775,77	2.636,15	2.427,34
Minas y Energía	2.583,40	6,78	2.497,25	2.396,12	2.241,41
Hacienda	2.481,95	6,52	2.064,37	2.021,72	727,15
Defensa y Seguridad	1.991,66	5,23	1.971,83	1.789,99	1.301,84
Agricultura	1.814,60	4,77	1.714,08	1.534,72	1.062,66
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.715,90	4,51	1.713,85	1.657,54	732,85
Educación	1.214,11	3,19	1.093,58	939,44	812,65
Planeación	956,21	2,51	882,60	479,67	461,48
Comunicaciones	810,98	2,13	788,39	788,18	428,44
Justicia	757,08	1,99	571,01	374,53	343,21
Presidencia De La República	439,51	1,15	384,05	372,75	70,54
Ciencia y Tecnología	408,25	1,07	395,32	374,34	302,44
Deporte y Recreación	311,50	0,82	293,25	264,17	193,72
Comercio, Industria y Turismo	287,11	0,75	281,53	269,75	255,17
Estadística	218,88	0,57	204,23	185,62	173,55
Cultura	193,47	0,51	192,29	178,17	140,97
Ambiente y Desarrollo Sostenible	178,19	0,47	161,16	138,31	124,40
Empleo Público	112,14	0,29	85,30	80,14	74,55
Organismos De Control	89,21	0,23	74,45	67,67	51,59
Registraduría	77,21	0,20	65,13	49,60	42,39
Interior	73,41	0,19	72,46	69,92	66,40
Relaciones Exteriores	71,25	0,19	69,85	66,51	56,34
Congreso	44,31	0,12	9,36	5,50	3,35
Total	38.080,34	100,00	35.903,27	32.789,82	25.883,99

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SHIF.

La programación presupuestal de gastos de inversión para la vigencia 2012 se concentró, de mayor a menor, en el sector de transporte con el 20,2%, inclusión social y reconciliación con el 19,4% del total, seguido por salud y protección social con el 8,6%, trabajo con 7,7 % y minas y energía con 6,8%, respecto de la apropiación definitiva.

Cuadro 3.36

Gastos de inversión por sectores en el PGN 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Sectores	2012			2011			Crecim. 2012/ 2011 %	Contrib. crecim. 2012- 2011 (%)
	Comp.	Oblig.	Pagos	Comp.	Oblig.	Pagos		
Transporte	7.302,4	6.577,4	5.332,1	4.715,7	4.038,1	3.380,1	54,9	43,0
Inclusión Social y Reconciliación	7.107,0	6.590,0	5.803,6	2.887,8	2.561,9	2.278,6	146,1	70,1
Salud y Protección Social	3.132,8	2.881,9	2.653,8	6.899,1	6.517,6	5.654,1	(54,6)	(62,6)
Trabajo	2.775,8	2.636,1	2.427,3	3,0	2,2	2,1	-	46,1
Minas y Energía	2.497,3	2.396,1	2.241,4	2.121,3	1.961,6	1.929,6	17,7	6,2
Hacienda	2.064,4	2.021,7	727,2	1.353,4	1.259,0	964,0	52,5	11,8
Defensa y Seguridad	1.971,8	1.790,0	1.301,8	1.479,0	1.241,9	932,3	33,3	8,2
Agricultura	1.714,1	1.534,7	1.062,7	1.398,5	1.081,4	1.071,0	22,6	5,2
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.713,9	1.657,5	732,9	1.020,8	832,3	663,0	67,9	11,5
Educación	1.093,6	939,4	812,6	928,4	823,6	688,7	17,8	2,7
Planeación	882,6	479,7	461,5	800,5	331,6	288,4	10,3	1,4
Comunicaciones	788,4	788,2	428,4	727,8	727,7	528,0	8,3	1,0
Justicia	571,0	374,5	343,2	4.230,2	3.979,3	1.925,5	(86,5)	(60,8)
Presidencia de la República	384,1	372,7	70,5	66,8	58,3	56,5	474,7	5,3
Ciencia y Tecnología	395,3	374,3	302,4	357,6	351,5	225,1	10,5	0,6
Deporte y Recreación	293,3	264,2	193,7				-	4,9
Comercio, Industria y Turismo	281,5	269,8	255,2	204,2	190,5	183,6	37,9	1,3
Estadística	204,2	185,6	173,5	166,3	159,5	149,5	22,8	0,6
Cultura	192,3	178,2	141,0	276,5	236,9	224,5	(30,4)	(1,4)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	161,2	138,3	124,4				-	2,7
Empleo Público	85,3	80,1	74,5	69,6	56,7	43,1	22,5	0,3
Organismos de Control	74,4	67,7	51,6	78,9	38,6	33,8	(5,6)	(0,1)
Registraduría	65,1	49,6	42,4	60,9	41,2	31,0	6,9	0,1
Interior	72,5	69,9	66,4				-	1,2
Relaciones Exteriores	69,9	66,5	56,3	12,8	12,3	11,1	446,8	0,9
Congreso	9,4	5,5	3,3	25,1	14,0	1,2	(62,7)	(0,3)
Total	35.903,3	32.789,8	25.884,0	29.884,3	26.517,7	21.264,8	20,1	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, SIF.

Los compromisos de inversión durante la vigencia de 2012 ascendieron a \$35,9 billones, los cuales, frente a la apropiación definitiva, determinaron un índice de ejecución del 94,3%. 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 transporte y comunicaciones, inclusión social y reconciliación, salud y protección social, trabajo y minas y energía.

La ejecución comparada de los gastos de inversión por sectores entre 2012 y 2011, señaló que los compromisos se incrementaron de manera importante (20,1%), al pasar de \$29,9 billones en 2011 a \$35,9 billones en 2012. Este resultado relativo lo explicaron mayoritariamente: Presidencia de la República (474,7%), relaciones exteriores (446,8%), inclusión social y reconciliación (146,1%) y transporte (54,9%) (Cuadro 3.36).

Balance del Presupuesto General de la Nación

Fuentes y usos presupuestales

Las fuentes (recaudos) del Presupuesto General de la Nación sumaron \$163,45 billones al cierre de la vigencia de 2012, de las cuales el 87,3% provino del gobierno nacional central (GNC) y el 8,6% de los establecimientos públicos nacionales, complementados en 4,1% con disponibilidad de recursos de tesorería²⁰.

Con respecto a 2011, estas fuentes se incrementaron en 6,7% (\$10,26 billones), debido a las contribuciones²¹ aportadas por las variaciones positivas, en su orden, de la disponibilidad de recursos de tesorería (determinó el 65,4 % del crecimiento total de las fuentes) y de las fuentes originadas en los establecimientos públicos (53,3% del crecimiento total de las fuentes), ya que por el contrario, las identificadas como del GNC contribuyeron negativamente en 18,7%, evitando lo que hubiera sido un mayor crecimiento en las fuentes presupuestales (Cuadro 3.37).

20. Estas fuentes del GNC se conformaron fundamentalmente sobre el total de la Nación recaudado por ingresos tributarios (58,4%), recursos del crédito (18,7%) y excedentes financieros de sus empresas (4,9%). El porcentaje correspondiente a las fuentes de los establecimientos públicos sobre el total de la Nación recaudado, se integró principalmente por ingresos no tributarios (3,7%), aportes parafiscales (3,0%) e ingresos de capital (1,9%), representados en venta de activos, rendimientos financieros y excedentes financieros.

21. Se refiere a cómo cada componente de las fuentes presupuestales, con su cambio individual, aporta ponderadamente y de manera porcentual a la variación total de dichas fuentes.

**Presupuesto General de la Nación: Fuentes y usos presupuestales,
vigencias 2012 - 2011**
Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos	2011	2012	Estructura de fuentes y usos		Variación	
	Recaudo	Recaudo	2011	2012	Absoluta	%
Fuentes						
Disponibilidad Inicial	0	6.712	0,0	4,1	6.712	100,0
A. Gobierno Nacional Central (1.1+1.2+1.3)	144.679	142.763	94,4	87,3	-1.915	-1,3
1.1. Ingresos corrientes	83.579	95.466	54,6	58,4	11.887	14,2
1.1.1. Ingresos tributarios	83.484	95.409	54,5	58,4	11.925	14,3
1.1.1.1. Impuestos directos	36.214	46.628	23,6	28,5	10.413	28,8
1.1.1.2. Impuestos indirectos	47.269	48.781	30,9	29,8	1.512	3,2
1.1.2. Ingresos no tributarios	96	57	0,1	0,0	-38	-40,0
1.2. Otros Ingresos	6.466	7.158	4,2	4,4	691	10,7
1.2.1. Fondos Especiales	5.447	6.067	3,6	3,7	621	11,4
1.2.2. Aportes parafiscales	1.020	1.090	0,7	0,7	71	6,9
1.3. Ingresos de Capital	54.633	40.140	35,7	24,6	-14.493	-26,5
1.3.1. Recursos del Crédito	45.879	30.557	29,9	18,7	-15.322	-33,4
1.3.2.1. Externo	5.657	4.478	3,7	2,7	-1.179	-20,8
1.3.2.2. Interno	40.222	26.079	26,3	16,0	-14.143	-35,2
1.3.2. Rendimientos financieros	680	853	0,4	0,5	174	25,6
1.3.3. Excedentes financieros	6.797	7.991	4,4	4,9	1.194	17,6
1.3.4. Reintegros y recursos no apropiados	308	449	0,2	0,3	140	45,5
1.3.5. Recuperación de Cartera	223	287	0,1	0,2	64	28,8
1.3.6. Otros de capital	747	3	0,5	0,0	-744	-99,6
B. Establecimientos públicos	8.512	13.979	5,6	8,6	5.467	64,2
1.1. Ingresos corrientes	4.130	6.019	2,7	3,7	1.889	45,7
1.1.1. Ingresos tributarios	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.1.1.1. Impuestos directos	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	4.130	6.019	2,7	3,7	1.889	45,7
1.2. Otros Ingresos	2.796	4.865	1,8	3,0	2.069	74,0
1.2.1. Fondos Especiales	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.2.2. Rentas parafiscales	2.796	4.865	1,8	3,0	2.069	74,0
1.3. Ingresos de Capital	1.586	3.096	1,0	1,9	1.510	95,2
1.3.1. Recursos del Crédito	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.3.2.1. Externo	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.3.2.2. Interno	0	0	0,0	0,0	0	0,0
1.3.1. Venta de activos fijos	41	987	0,0	0,6	946	2.303,1
1.3.2. Rendimientos financieros	506	1.036	0,3	0,6	530	104,8
1.3.3. Excedentes financieros	902	953	0,6	0,6	51	5,7
1.3.4. Reintegros y recursos no apropiados	14	66	0,0	0,0	52	362,7
1.3.5. Recuperación de Cartera	115	33	0,1	0,0	-82	-71,4

**Presupuesto General de la Nación: Fuentes y usos presupuestales,
vigencias 2012 - 2011**
Cifras en miles de millones de pesos

Conceptos	2011	2012	Estructura de fuentes y usos		Variación	
	Recaudo	Recaudo	2011	2012	Absoluta	%
1.3.6. Otros de capital	8	19	0,0	0,0	12	155,7
Total Fuentes	153.191	163.454	100,0	100,0	10.263	6,7
Usos (por compromisos)						
2.1. Funcionamiento	81.651	89.093	53,3	54,5	7.441	9,1
2.1.1 Gastos de personal	15.972	18.009	10,4	11,0	2.038	12,8
2.1.1 Gastos generales*	6.874	7.704	4,5	4,7	830	12,1
2.1.1 Transferencias	58.806	63.379	38,4	38,8	4.573	7,8
2.2. Servicio de la Deuda	33.714	36.243	22,0	22,2	2.529	7,5
2.2.1 Amortización a Capital	16.713	19.991	10,9	12,2	3.278	19,6
2.2.1.1 Crédito Externo	2.374	3.393	1,5	2,1	1.020	43,0
2.2.1.2 Crédito Interno	14.340	16.598	9,4	10,2	2.258	15,7
2.2.2. Intereses y comisiones	17.000	16.252	11,1	9,9	-748	-4,4
2.2.2.1. Crédito Externo	3.753	3.084	2,4	1,9	-669	-17,8
2.2.2.1. Crédito Interno	13.248	13.168	8,6	8,1	-80	-0,6
2.3. Gastos de Inversión	31.114	35.903	20,3	22,0	4.789	15,4
Disponibilidad Final	6.712	2.215	4,4	1,4	-4.496	-67,0
Total Usos	153.191	163.454	100,0	100,0	10.263	6,7

Fuente: SHIF, Cálculos CDEFP-CGR

* Incluye gastos de comercialización

Dentro de las fuentes presupuestales del gobierno nacional central, las variaciones de sus componentes que más repercutieron en determinar el comportamiento ya anotado, fueron las de los recursos del crédito (33,4% de descenso y 149,3% de contribución negativa); no obstante que los ingresos tributarios (14,3% de crecimiento y 116,2% de contribución positiva) y los fondos especiales (11,4% de crecimiento y 6,0% de contribución positiva) con su contribución positiva conjunta al crecimiento total de las fuentes presupuestales, no alcanzó a contrarrestar totalmente el efecto negativo de los recursos del crédito²².

Los componentes de las fuentes presupuestales de los establecimientos públicos, en su gran mayoría presentaron variaciones positivas al finalizar 2012. Fueron notorias, en este sentido, las contribuciones de las rentas parafiscales (74,0% de variación y 20,2% de contribución), de los ingresos no tributarios (45,7% de crecimiento y aporte del 18,4% al crecimiento total) y de la venta de activos fijos y rendimientos financieros dentro de los ingresos de capital (contribución conjunta del 14,4%) (Cuadro 3.37).

²². Es decir, evitaron una disminución más acentuada a la observada en las fuentes originadas en el gobierno nacional central y, por ende, una restricción mayor sobre el crecimiento alcanzado en las fuentes presupuestales totales.

Por su parte, los usos presupuestales (compromisos), también en cuantía de \$163.454 miles de millones, se concentraron en funcionamiento (54,5%), con importancia evidente de las transferencias. Le siguieron los correspondientes al servicio de la deuda (22,2% de los usos totales), donde pesó más la amortización a capital (12,2%) que los intereses y comisiones (9,9%). La inversión, entre tanto, se enfocó el 22,0% restante de los usos del presupuesto general de la nación en 2012 (Cuadro 3.37).

La tasa de crecimiento de los usos presupuestales, frente a 2011, fue de 6,7%, determinada en alta proporción por lo acontecido en torno a los gastos de funcionamiento e inversión. Los primeros registraron una tasa de crecimiento del 9,1%, la cual, en términos de contribución a la expansión de los usos totales, explicó el 72,5% de ésta. Por su parte, la inversión aportó un 46,7% sobre el crecimiento de los usos presupuestales, con una variación del 15,4%, respecto de 2011 (Cuadro 3.37).

Otro aporte al crecimiento de los usos presupuestales fue el que evidenció el servicio de la deuda (24,6%), aunque sus componentes mostraron divergencia en su evolución anual. En efecto, mientras que las amortizaciones a capital, en particular las del crédito interno, crecieron a una tasa del 15,7%, (aporte al crecimiento total de los usos de 22,0%), los intereses y comisiones, tanto del crédito interno como del crédito externo, disminuyeron en conjunto, en relación con 2011, en un 4,4%, evitando contribuir al logro de una mayor tasa de crecimiento de los usos totales del Presupuesto General de la Nación (contribución negativa de 7,3%) (Cuadro 3.37).

La disponibilidad final al disminuir con respecto a 2011 en 67,0%, contrarrestó la contribución positiva conjunta en exceso del 100% de los componentes de los usos presupuestales antes reseñados (-43,8% de aporte a la variación total de los usos presupuestales) (Cuadro 3.37).

Balance del Presupuesto General de la Nación

De la reclasificación de cuentas de las fuentes y usos presupuestales de la Nación se estimó el balance del Presupuesto General de la Nación para 2012. De tal manera, el gobierno nacional registró un resultado presupuestal deficitario en \$16,1 billones (2,4% del PIB), efecto de comparar unos ingresos totales (recaudos) de \$125,2 billones, contra unos gastos totales (compromisos) de \$141,25 billones (Cuadro 3.38).

En comparación con el resultado de la vigencia 2011, el déficit presupuestal de la Nación se redujo en \$6,45 billones (28,7% en términos relativos), con una caída de 1,2 puntos porcentuales en términos del PIB. Este mejor resultado se fundamentó en un mayor crecimiento relativo de los ingresos totales de la Nación (16,7%), frente al crecimiento de los gastos totales (8,8%) (Cuadro 3.38).

La dinámica en los ingresos totales de la Nación se estructuró en el buen comportamiento del recaudo impositivo del GNC, que creció a una tasa de 14,3%, en particular del relacionado con la tributación directa, a la par que los ingresos de fondos especiales y los de capital que también evidenciaron variaciones positivas importantes. Igualmente fue favorable el desempeño de los establecimientos públicos en materia de ingresos, así como fueron particularmente notorios los incrementos en ingresos no tributarios (45,7%), en aportes parafiscales (74%) e ingresos de capital (36,5%). No sobra acotar que estructuralmente los ingresos del gobierno central nacional en 2012 representaron el 89,6% de los ingresos totales del PGN, mientras que el restante 10,4% correspondió al aporte de los establecimientos públicos (Cuadro 3.38).

El crecimiento observado en los gastos totales de la Nación provino de la acción conjunta de las variaciones que registraron los gastos corrientes y los gastos de inversión. Si bien los gastos corrientes ajustaron un crecimiento del 6,8%, este fue resultado de la expansión de los gastos de funcionamiento (9,1%), principalmente en gastos de personal y gastos generales, en contraposición con una reducción en los intereses y comisiones de la deuda (4,4%), básicamente en lo atinente a la deuda externa. No obstante, la inversión fue el componente del gasto que más influyó a la hora de expandir el gasto total, con una tasa de crecimiento de 15,4% (Cuadro 3.38).

En materia de financiamiento del déficit presupuestal registrado en 2012, en cuantía de \$16,05 billones, se observó que el crédito neto cubrió el 65,8% de este monto (\$10,57 billones) y la venta de activos fijos lo hizo con el 6,1% (\$987 mil millones), razón por la cual fue necesario recurrir al portafolio de la tesorería para suplir los \$4,5 billones faltantes (Cuadro 3.38).

**Balance del Presupuesto General de la Nación,
vigencias 2012 - 2011**
Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011	2012	Variación absoluta	Variación relativa (%)	% PIB		
					2011	2012	Variación
1. Ingresos totales de la Nación (A+B)	107.271	125.198	17.927	16,7	17,3	18,8	1,6
A. Gobierno Nacional Central (1.1+1.2+1.3)	98.800	112.206	13.407	13,6	15,9	16,9	1,0
1.1. Ingresos corrientes	83.579	95.466	11.887	14,2	13,4	14,4	0,9
1.1.1. Ingresos tributarios	83.484	95.409	11.925	14,3	13,4	14,4	0,9
1.1.1.1. Impuestos directos	36.214	46.628	10.413	28,8	5,8	7,0	1,2
1.1.1.2. Impuestos indirectos	47.269	48.781	1.512	3,2	7,6	7,3	-0,3
1.1.2. Ingresos no tributarios	96	57	-38	-40,0	0,0	0,0	0,0
1.2. Otros ingresos	6.466	7.158	691	10,7	1,0	1,1	0,0
1.2.1. Fondos especiales	5.447	6.067	621	11,4	0,9	0,9	0,0
1.2.1. Rentas parafiscales	1.020	1.090	71	6,9	0,2	0,2	0,0
1.3. Ingresos de capital	8.754	9.583	829	9,5	1,4	1,4	0,0
1.3.1. Rendimientos financieros	680	853	174	25,6	0,1	0,1	0,0
1.3.2. Excedentes financieros	6.797	7.991	1.194	17,6	1,1	1,2	0,1
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	308	449	140	45,5	0,0	0,1	0,0
1.3.4. Recuperación de Cartera	223	287	64	28,8	0,0	0,0	0,0
1.3.5. Otros de capital	747	3	-744	-99,6	0,1	0,0	-0,1
B. Establecimientos públicos (1.1+1.2+1.3)	8.471	12.992	4.521	53,4	1,4	2,0	0,6
1.1. Ingresos corrientes	4.130	6.019	1.889	45,7	0,7	0,9	0,2
1.1.1. Ingresos tributarios	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.1. Impuestos directos	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.1.2. Impuestos indirectos	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.1.2. Ingresos no tributarios	4.130	6.019	1.889	45,7	0,7	0,9	0,2
1.2. Otros ingresos	2.796	4.865	2.069	74,0	0,4	0,7	0,3
1.2.1. Fondos especiales	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.1. Aportes parafiscales	2.796	4.865	2.069	74,0	0,4	0,7	0,3
1.3. Ingresos de capital	1.545	2.109	564	36,5	0,2	0,3	0,1
1.3.1. Rendimientos financieros	506	1.036	530	104,8	0,1	0,2	0,1
1.3.2. Excedentes financieros	902	953	51	5,7	0,1	0,1	0,0
1.3.3. Reintegros y recursos no apropiados	14	66	52	362,7	0,0	0,0	0,0
1.3.4. Recuperación de cartera	115	33	-82	-71,4	0,0	0,0	0,0
1.3.5. Otros de capital	8	19	12	155,7	0,0	0,0	0,0
2. Gastos totales de la Nación	129.766	141.248	11.482	8,8	20,9	21,3	0,4
2.1. Gastos Corrientes	98.652	105.345	6.693	6,8	15,9	15,9	0,0
2.1.1. Funcionamiento	81.651	89.093	7.441	9,1	13,1	13,4	0,3
2.1.1.1. Gastos de personal	15.972	18.009	2.038	12,8	2,6	2,7	0,1
2.1.1.1. Gastos generales*	6.874	7.704	830	12,1	1,1	1,2	0,1
2.1.1.1. Transferencias	58.806	63.379	4.573	7,8	9,5	9,5	0,1
2.1.2. Intereses y comisiones de deuda	17.000	16.252	-748	-4,4	2,7	2,4	-0,3

Balance del Presupuesto General de la Nación
Vigencias 2012 - 2011
 Cifras en miles de millones de pesos

Concepto	2011	2012	Variación absoluta	Variación relativa (%)	% PIB		
					2011	2012	Variación
2.1.2.1. Externos	3.753	3.084	-669	-17,8	0,6	0,5	-0,1
2.1.2.2. Internos	13.248	13.168	-80	-0,6	2,1	2,0	-0,1
2.2. Gastos de inversión	31.114	35.903	4.789	15,4	5,0	5,4	0,4
3. Déficit (-)/Superávit (+) (1-2)	-22.495	-16.050	6.446	-28,7	-3,6	-2,4	1,2
4. Financiamiento	22.495	16.050	-6.446	-28,7	3,6	2,4	-1,2
4.1. Crédito externo neto	3.283	1.084	-2.199	-67,0	0,5	0,2	-0,4
4.1.1. Desembolsos	5.657	4.478	-1.179	-20,8	0,9	0,7	-0,2
4.1.2. Amortizaciones	2.374	3.393	1.020	43,0	0,4	0,5	0,1
4.2. Crédito interno neto	25.882	9.482	-16.401	-63,4	4,2	1,4	-2,7
4.2.1. Desembolsos	40.222	26.079	-14.143	-35,2	6,5	3,9	-2,5
4.2.2. Amortizaciones	14.340	16.598	2.258	15,7	2,3	2,5	0,2
4.3. Venta de activos fijos	41	987	946	2.303,1	0,0	0,1	0,1
4.4. Utilidades Banco de la República	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.5. Recursos de Tesorería	-6.712	4.496	11.208	-167,0	-1,1	0,7	1,8

Fuente: SIF, Cálculos CDEFP-CGR

El rezago presupuestal

Una de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República (CGR) es la refrendación de las reservas, reglamentada en la Ley 42 de 1993, en su artículo 40, que establece: “Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto”.

Esa función tiene dos matices: en primera instancia, es inherente a la contabilidad del presupuesto por hacer parte de cada uno de sus momentos de ejecución; y segundo, tiene que ver con el seguimiento y control que la CGR debe realizar a las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación que anualmente aprueba el Congreso de la República, como autorizaciones máximas de gasto, las cuales se entiende que deben ejecutarse o comprometerse en la vigencia fiscal respectiva, puesto que después del 31 de diciembre de cada vigencia expiran.

La forma más tradicional en nuestro orden normativo presupuestal es la constitución del rezago presupuestal de las entidades del Presupuesto General de la Nación, que lo componen las reservas presupuestales (compromisos que no se obligaron) más las cuentas por pagar (obligaciones que no se pagaron) de la vigencia en que se comprometieron o se obligaron. Una vez realizado dicho proceso en la siguiente vigencia, las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por aquellas entidades que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecen²³.

Existe una amplia discusión sobre el tema, donde la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda mantiene su posición de que 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”.

En este sentido, la Contralora General de la República (CGR) se pronunció señalando lo siguiente:

²³. Decreto 568 de 1996, artículo 38.

“La Ley 819 del 2003 modificó las reglas para la constitución de reservas. Sin embargo, subsisten dudas en las entidades públicas sobre la existencia y uso de estas y cuándo se debe acudir a las vigencias futuras para adquirir compromisos con cargo al presupuesto.

El principio de anualidad previsto en la ley orgánica, según el cual “el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año”, busca garantizar un oportuno control político por parte del Congreso y obliga a que la planificación operativa se realice para el periodo.

La Ley 38 de 1989 fue modificada mediante la Ley 179 de 1994, para suprimir las reservas, tanto de apropiación como de caja, con el fin de evitar la práctica inadecuada de comprometer el presupuesto en el mes de diciembre “para no perder la plata”, evidenciando deficiencias en los procesos de planeación contractual, violando normas presupuestales y de selección objetiva y promoviendo adquisición de bienes y servicios innecesarios.

La supresión incluía una transición, que no culminó al expedirse la Ley 225 de 1995, que revivió las reservas de apropiación y cambió la denominación de las de caja por “cuentas por pagar” presupuestales.

La ley quiso evitar los efectos perversos a través de un castigo aún vigente, según el cual las entidades que constituyan reservas superiores al 2 % de funcionamiento y al 15 % en inversión, les reducirán el presupuesto de la siguiente vigencia en el monto que los superó. Sin embargo, mediante las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto, que afirmaban tener incluido el recorte en el monto programado, se impidió su aplicación²⁴.”

De tal forma, al cierre del 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.

Para tal fin, el gobierno nacional estableció los requisitos y plazos que deben observarse 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). De igual manera, la exposición de motivos del proyecto de ley de responsabilidad fiscal en 2003, que finalmente quedó plasmado en la Ley 819 de 2003, tenía la intención de que las entidades solo programaran lo que podían responsablemente

²⁴.Sandra Morelli Rico, Reservas presupuestales y principio de anualidad, Revista Ámbito Jurídico, 26 de noviembre de 2012

ejecutar en la respectiva anualidad y romper con el paradigma en la utilización de las reservas presupuestales como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, especialmente en los últimos meses o días del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicios destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente.

Finalmente, la Ley 819 de 2003 modificó las reglas para la constitución de reservas²⁵; sin embargo, subsisten dudas en las entidades públicas sobre la existencia y uso de las mismas y cuándo se debe acudir a las vigencias futuras para adquirir compromisos con cargo al presupuesto. Con la ley de responsabilidad fiscal se intentó nuevamente reducir las reservas, pero el Congreso, a pesar de aprobar normas que buscaban dicho propósito, negó las derogatorias expresas y dejó vigente tanto las reservas como la restricción de superar la vigencia sin autorización de vigencias futuras.

Por todo esto, la Contraloría General de la República expidió una función de advertencia en la vigencia 2012, relacionada con la constitución de las reservas presupuestales y solicitud de autorizaciones de vigencias futuras, donde advierte en sus apartes principales: “La Constitución de Reservas por parte de las entidades que hacen parte del PGN debe corresponder a situaciones excepcionales dentro de su ejecución presupuestal que debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995; por su parte el Gobierno Nacional debe reducir los presupuestos de aquellas entidades que superen los topes allí establecidos so pena de incurrir en las responsabilidades a que hayan lugar.”, de igual manera, “Para adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal, de conformidad con lo previsto en el Decreto 4836 de 2011, se requiere autorización de vigencias futuras, previa autorización del CONFIS...”

Para la CGR resulta evidente que 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.

25. Artículo 8, párrafo transitorio: Lo preceptuado en este artículo empezará a regir una vez sea culminada la siguiente transición: el treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2004 se atenderán con cargo al presupuesto de 2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto de 2006, para lo cual, el gobierno nacional y los gobiernos territoriales, respectivamente, harán por decreto los ajustes correspondientes.

Requisitos para constituir reservas presupuestales

Según las condiciones mencionadas en el acápite anterior, y de acuerdo con disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) y la jurisprudencia sobre la materia, los requisitos básicos necesarios para la constitución de reservas presupuestales pueden resumirse en los siguientes:

1. La existencia de un compromiso legalmente celebrado o contraído (inciso segundo del artículo 89 del EOP), 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 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 EOP.

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 EOP), 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. No obstante, en este punto es preciso aclarar que las dos leyes del plan de desarrollo de las últimas administraciones establecieron que se entendía como ejecutados los recursos del presupuesto cuando se daba traslado a las fiducias. Hecho que la CGR no comparte, puesto que la ejecución presupuestal se debe entender realizada cuando se provee el bien o servicio.

2. Que el compromiso legalmente contraído para su ejecución 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.

Para el ámbito 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”.

3. 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 exista 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.

Composición del rezago presupuestal

El rezago presupuestal está constituido por las reservas²⁶ y las cuentas por pagar. Las primeras (reservas), corresponden a los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación que tiene registro presupuestal, pero su objeto contractual no fue desarrollado durante la vigencia fiscal que finalizó y, por lo tanto, se recibirán y pagarán en la vigencia inmediatamente siguiente con cargo a los recursos de la vigencia que finaliza. Para ejecutarse, estas reservas deben constituirse por cada entidad antes del 20 de enero de la vigencia en curso y registrarlas en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)- Nación.

26. Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decretos 568 de 1996, 4730 de 2005 y 1957 de 2007.

Las segundas (cuentas por pagar), corresponden a aquellas obligaciones que no fueron pagadas durante la vigencia que termina, pero por la cual la entidad recibió el bien o servicio a satisfacción; o en el caso que se haya pactado en un contrato anticipos y estos no se hubieran pagado; o en aquellas que se haga exigible el pago. Así como las reservas, las cuentas por pagar afectan presupuestalmente la vigencia en la cual fueron comprometidos u obligados respectivamente y no afecta la vigencia en la cual se pagan, de tal forma que al no ser ejecutadas en la siguiente vigencia de su constitución estas fenecerán.

La constitución de las reservas y cuentas por pagar son responsabilidad de cada ordenador del gasto de la entidad correspondiente. En tal sentido, y de acuerdo con el Decreto 1957 de 2007 se contempla que los recursos apropiados para cada vigencia deberán ser ejecutados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año y que las reservas solo podrán ser generadas como resultado de un acontecimiento de fuerza mayor, que deberá ser sustentado y justificado por cada órgano ejecutor.

El gobierno nacional estableció en el artículo 3° del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011²⁷, que modifica el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, que la constitución de reservas presupuestales para bienes y servicios que no puedan justificar su conformación, por razones contractuales excepcionales, fuerza mayor o caso fortuito, deberán hacer su trámite como vigencias futuras, es decir, con cargo a la apropiación de la(s) vigencia(s) siguiente(s), liberando recursos al disminuir compromisos de la vigencia en curso y aumentando, en consecuencia, la pérdida de apropiación que para este análisis se supone como un comportamiento inercial frente al observado en la vigencia inmediatamente anterior.

27. Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

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

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo. La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.

El Rezago presupuestal 2012

Para la vigencia 2012 el rezago presupuestal total (Gobierno y establecimientos públicos) ascendió a \$18,4 billones, con un crecimiento del 14,5% frente al registrado en 2011 cuando alcanzó los \$16,06 billones. Su distribución se dio en funcionamiento \$8,31 billones (2,9% correspondió a gastos de comercialización y producción, 4,2% gastos de personal, 11% gastos generales, 78,3% transferencias corrientes y 3,7% transferencias de capital); servicio de la deuda \$93 mil millones e inversión \$9,99 billones (Cuadro 4.1)

Cuadro 4.1

Rezago Presupuestal 2011 y 2012 Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	2012				2011				Crec. 2012/2011 %
	GNC	Etapúblicos	Total	Estructura %	GNC	Etapúblicos	Total	Estructura %	
Funcionamiento	7.809	499	8.308	45,17	6.221	341	6.562	40,87	26,6
Gastos de comercialización y producción	1	240	241	1,31	17	172	189	1,18	27,7
Gastos de personal	336	10	346	1,88	124	13	136	0,85	154,2
Gastos generales	850	62	912	4,96	743	48	790	4,92	15,3
Transferencias corrientes	6.328	178	6.505	35,37	4.836	102	4.938	30,76	31,7
Transferencias de capital	295	8	303	1,65	502	7	508	3,17	-40,3
Deuda	93	-	93	0,51	825	-	825	5,14	-88,7
Servicio de la deuda externa	3	-	3	0,02	625	-	625	3,89	-99,5
Servicio de la deuda interna	90	-	90	0,49	199	-	199	1,24	-54,7
Inversión	8.533	1.457	9.989	54,32	7.647	1.022	8.669	53,99	15,2
Total general	16.436	1.955	18.391	100	14.692	1.363	16.056	100	14,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Con respecto al rezago de la vigencia 2011, los crecimientos se vieron relegados en los gastos de personal con el 237,9%, las transferencias corrientes con 36,8%, gastos generales 35%, gastos de comercialización y producción 96,7% y la inversión con el 87,6%; mientras que las transferencias de capital y el servicio de la deuda decrecieron en un 35,6% y 88,6%, respectivamente.

Reservas presupuestales 2012

Las reservas presupuestales²⁸ para la vigencia 2012 se constituyeron por un monto de \$4.104 mil millones, con un crecimiento del 3,6% frente a 2011, permitiendo demostrar que la función de advertencia y el Decreto 4836 de 2011 lograron frenar en cierta medida el crecimiento desmesurado en la constitución de las reservas.

Para funcionamiento, las reservas presupuestales crecieron en 63,8%, al pasar de \$615 mil millones en 2011 a \$1.088 mil millones en 2012, jalonado principalmente por el crecimiento en las transferencias corrientes y los gastos de producción y comercialización, con un crecimiento de 272,9% y 72,2%, respectivamente. Respecto al servicio de la deuda, se registró un crecimiento del 49,4%, al pasar de \$2 mil millones en 2011 a \$3 mil millones en 2012; y finalmente, respecto a la inversión, se vio una reducción en su crecimiento del 7,5%, al situarse en \$3.093 mil millones (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2

Rezago Presupuestal 2011 y 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	2012				2011			
	GNC	Estapúblicos	Total	Estructura %	GNC	Estapúblicos	Total	Estructura %
Funcionamiento	836	172	1.008	24,55	496	120	615	15,52
Gastos de comercialización y producción	0	114	114	2,78	1	65	66	1,67
Gastos de personal	33	3	36	0,88	25	9	34	0,85
Gastos generales	247	26	274	6,67	302	21	323	8,15
Transferencias corrientes	556	21	576	14,04	137	17	154	3,90
Transferencias de capital	0	8	8	0,19	31	7	38	0,95
Deuda	3	-	3	0,08	2	-	2	0,05
Servicio de la deuda externa	3	-	3	0,08	2	-	2	0,05
Servicio de la deuda interna	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversión	2.559	534	3.093	75,37	2.830	515	3.345	84,42
Total general	3.398	706	4.104	100,00	3.328	635	3.962	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

La Ley 225 en el artículo 9 expresa: *“En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior”.*

28. Son los compromisos que no se hayan cumplido a 31 de diciembre, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Sólo podrán ser utilizadas para cancelar los compromisos que les dieron origen.

“Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas, que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas”, lo cual se debe ver reflejado en las apropiaciones de funcionamiento e inversión de la vigencia inmediatamente siguiente, castigando las entidades que desbordan los límites de la ley.

Para la vigencia 2012, de las 189 entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, 53 entidades (28%) excedieron en funcionamiento el tope del 2% establecido en la Ley 225 de 1995; mientras que en inversión lo hicieron 35 entidades, que representan el 18,5% del total. Cabe anotar, que la discusión referente al tema de la aplicabilidad de la ley, es sobre el monto global del presupuesto, lo cual se ve disipado con el hecho de remitirse a la exposición de motivos del proyecto de Ley 049 Cámara/ 182 Senado, de 1995 (hoy Ley 225 de 1995), donde se expone: *“Para acercar las disposiciones presupuestales al proceso de contratación se crea el concepto de ejecución presupuestal mínima, de tal forma que si un órgano²⁹ no logra alcanzarlo, el gobierno se ve obligado a reducir el presupuesto de la vigencia en curso en la diferencia existente entre la ejecución observada y el mínimo obligatorio. Se propone como niveles mínimos el 98% del presupuesto de funcionamiento, sin tener en cuenta las transferencias a las entidades territoriales y el 85% del presupuesto de inversión”³⁰.*

Por otra parte, en el documento “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”, versión actualizada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la página 114 expone “... No puede considerarse que las entidades³¹ cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión, como lo han entendido en algunas ocasiones”. De tal manera, en funcionamiento, las cinco principales entidades que se excedieron en el 2% fueron: Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio) 33,4%; el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar 27,7%; el Fondo Rotatorio del DANE 26,8%; la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) (23,8%) y el Fondo de la Policía Nacional - gestión general, 23,1% (Cuadro 4.3).

29. El subrayado no se encuentra en el texto original.

30. Gaceta del Congreso, jueves 17 de agosto de 1995, página 9, Exposición de motivos, Proyecto de Ley 049 Cámara, 1995.

31. El subrayado no se encuentra en el texto original.

Funcionamiento 2012
Entidades que incumplieron La Ley 225 (2%)
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Definitiva	Reservas	Ley 225
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	0,79	0,26	33,41
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	4,02	1,11	27,67
Fondo Rotatorio Del DANE	4,72	1,27	26,82
Autoridad Nacional De Acuicultura y Pesca - AUNAP	6,15	1,46	23,75
Fonpolicía - Gestión General	378,94	87,35	23,05
U.A.E. Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC)	5,70	1,15	20,10
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	2,24	0,38	16,76
Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República	51,93	7,79	15,00
Corporación Autónoma Regional del Cauca (CRC)	6,74	1,01	14,98
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	788,14	98,05	12,44
Unidad de Información y Análisis Financiero	11,60	1,40	12,06
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	1,91	0,22	11,38
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina)	2,38	0,25	10,65
Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	20,95	2,07	9,90
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	57,91	5,04	8,71
UGPPP - Gestión general	144,16	12,21	8,47
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	14,88	1,23	8,30
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	2,16	0,15	7,15
Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS)	2,39	0,17	7,10
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)	2,50	0,16	6,28
Fondo Rotatorio de la Registraduría	16,38	1,01	6,14
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC)	71,66	4,03	5,63
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil	9,23	0,51	5,50
Agencia Nacional de Minería (ANM)	31,37	1,72	5,49
U.A.E. Junta Central de Contadores	2,65	0,14	5,46
Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira)	2,74	0,15	5,39
Superintendencia de Sociedades	86,10	4,26	4,94
Policía Nacional - Salud	597,49	29,10	4,87
Ministerio Público - Instituto de Estudios del Ministerio Público	2,29	0,11	4,82
Ministerio del Interior - Gestión general	233,95	10,71	4,58
Centro de Memoria Histórica	4,99	0,21	4,27
Presidencia de la República - Gestión general	126,91	5,35	4,22
Superintendencia de Notariado y Registro	395,67	16,28	4,12
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	60,82	2,46	4,05
Unidad Nacional de Protección (UNP)	240,48	9,47	3,94
Hospital Militar	202,54	7,87	3,89
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	29,00	1,09	3,77
Corporación Autónoma Regional del Atlántico (CRA)	1,50	0,05	3,63

Funcionamiento 2012
Entidades que incumplieron La Ley 225 (2%)
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Definitiva	Reservas	Ley 225
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	1.788,42	62,07	3,47
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)	6,80	0,21	3,13
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	46,39	1,42	3,07
Registraduría Nacional del Estado Civil - Consejo Nacional Electoral	11,69	0,36	3,06
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) - Colombia	20,20	0,61	3,03
Club Militar de Oficiales	33,42	0,95	2,85
Agencia Nacional de Infraestructura	128,50	3,65	2,84
U.A.E. Migración Colombia	60,69	1,68	2,78
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	62,84	1,70	2,71
Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	63,13	1,59	2,52
Ministerio de Transporte - Superintendencia de Puertos y Transporte	29,38	0,72	2,44
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	8,29	0,19	2,30
Rama Judicial - Corte Constitucional	26,53	0,60	2,25
Ministerio de Transporte - Gestión general	129,27	2,83	2,19
Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	50,07	1,06	2,12
Total general incumplen	6.091,64	396,92	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Respecto a la inversión, en la cual el monto de las reservas debería limitarse a casos excepcionales y de fuerza mayor, se destacaron, dentro de las cinco primeras entidades que incumplieron dicho límite: la Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor) 100%; la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag) 99,8%; la Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio) 98,4%; la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena (Cormacarena) 81% y el Fondo de la Policía Nacional – Gestión general 75% (Cuadro 4.4).

Para diciembre del 2012 se comprometieron en gastos de funcionamiento \$512 mil millones, principalmente en transferencias corrientes, con destino a la atención de emergencias y desastres, mesadas pensionales y créditos educativos, entre otros, por un monto de \$369 mil millones; seguido por gastos de personal con \$154 mil millones, principalmente para cubrir temas relacionados con nóminas (Cuadro 4.5).

Ahora bien, es normal que por el mismo funcionamiento del Estado colombiano se comprometan recursos en diciembre para cumplir con los gastos requeridos, pero no es tan normal que se realicen compromisos para inversión que presente un desarrollo superior a un mes.

Inversión 2012
Entidades que incumplieron La Ley 225 (15%)
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Definitiva	Reservas	Ley 225
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	1,86	1,86	100,00
Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpomag)	0,94	0,94	99,78
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	1,59	1,56	98,38
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Area de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena).	1,79	1,45	80,97
Fonpolicía - Gestión general	11,65	8,73	74,98
Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	2,09	1,45	69,58
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	0,79	0,51	64,12
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	2,47	1,56	63,30
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	42,00	25,23	60,07
Superintendencia de Sociedades	11,32	6,51	57,48
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)	1,07	0,61	56,45
Hospital Militar	16,31	8,48	51,99
Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ)	1,41	0,72	51,28
Fondo Nacional de Regalías	823,52	402,72	48,90
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	3,04	1,41	46,16
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	13,24	5,59	42,19
Centro de Memoria Histórica	10,29	4,20	40,87
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponarino)	1,71	0,66	38,54
Ministerio de Transporte - Superintendencia de Puertos y Transporte	3,55	1,30	36,54
Fiscalía General de la Nación - Gestión general	106,03	37,19	35,08
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)	3,27	1,13	34,74
Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	201,07	63,88	31,77
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	2,68	0,82	30,47
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	225,86	56,17	24,87
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	3,34	0,80	23,98
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	31,31	7,43	23,73
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina)	2,76	0,65	23,69
Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia - Gestión general	25,45	5,40	21,22
Superintendencia de Notariado y Registro	266,97	53,65	20,10
Instituto Nacional de Vías (Invías)	3.367,06	604,97	17,97
Servicio Geológico Colombiano	99,88	17,88	17,90
Registraduría Nacional del Estado Civil - Gestión general	45,91	8,10	17,64
Ministerio de Justicia y del Derecho - Gestión general	68,70	10,70	15,58
U.A.E. Contaduría General de la Nación	6,30	0,96	15,29
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	448,00	67,90	15,16
Total general	5.855,22	1.413,14	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Cuadro 4.5

Funcionamiento
Compromisos de diciembre 2012
 Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	Compromiso
Gasto de personal	154
Gastos de comercialización y producción	48
Trasferencias corrientes	369
Total	571

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Para diciembre de 2012 se comprometieron \$122 mil millones en inversión, de los cuales sobresalieron: la Presidencia de la República con \$21,1 mil millones, el Departamento Nacional de Planeación con \$33 mil millones) y el INPEC con \$19,8 mil millones, respectivamente (Cuadro 4.6)

Cuadro 4.6

Compromisos de inversión en diciembre
 Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Recurso	Monto
Congreso de la República	Nación	3,6
Presidencia de la República	Nación	21,1
	Propios	0,0
Departamento Nacional de Planeación	Nación	33,0
	Propios	0,6
Departamento Nacional de Estadísticas	Nación	13,6
	Propios	5,9
Función Pública	Nación	0,3
	Propios	6,0
Fondo Rotatorio del DAS	Nación	0,0
Fonrelaciones Exteriores	Nación	2,3
	Propios	7,8
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Nación	8,4
	Propios	19,8
Total general		122,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

De los \$122,4 mil millones, se comprometieron \$75,2 mil millones entre el 20 y 31 de diciembre, equivalentes al 61% del total de los compromisos del mes, distribuido principalmente entre: Presidencia de la República con \$17,9 mil millones, DANE con \$10,5 mil millones y el INPEC con \$26,4 mil millones (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7

**Compromisos de inversión, ejecutados entre
el 20 y 31 de diciembre de 2012**
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	Monto
Congreso de la República	2,4
Presidencia	17,9
DNP	8,5
DANE	10,5
Función Pública	2,8
Fondas	0,0
Forrelaciones Exteriores	6,7
Inpec	26,4
Total general	75,2

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

De este monto de recursos, sobresalieron los contratos de consultoría, actos administrativos y contratos de obra que realizaron las siguientes entidades (Cuadro 4.8): 1) Construcción salida subestación Gambote; construcción de la línea de 34,5 kw Gambote - Mahates y construcción de la subestación Mahates, municipio de Mahates, departamento de Bolívar, firmado el 21 de diciembre de 2012, por un monto de \$1.605,2 millones; 2) Construcción de la planta de tratamiento de agua residual para primera etapa en el municipio de Sogamoso, departamento de Boyacá, firmado el 20 de diciembre de 2012 por un monto de \$1.564,8 millones; y 3) Construcción salida subestación San Jacinto, la línea de 34,5 Kw San Jacinto - San Juan Nepomuceno y construcción de la subestación San Juan Nepomuceno, del municipio del mismo nombre, departamento de Bolívar, firmado el 24 de diciembre de 2012, por un monto de \$1,257,7 millones.

Cada uno de estos compromisos, según el objeto contractual, claramente no alcanzaron a ser ejecutados en la vigencia 2012, por lo que se debió llevar a reservas, omitiendo que la constitución de reservas por parte de las entidades que hacen parte del PGN debe corresponder a situaciones excepcionales dentro de su ejecución presupuestal, que debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995.

Compromisos de inversión entre el 20 y 31 de diciembre 2012 DNP
Cifras en millones de pesos

Objeto contractual	Fecha	Monto (millones)
Actualización de estudios, diseños y construcción de celda en el relleno sanitario de Los Angeles en la ciudad de Neiva, departamento de Huila.	21/12/2012	747,57
Construcción salida subestación San Jacinto y construcción de la línea 34,5 kw San Jacinto - San Juan Nepomuceno y construcción de la subestación San Juan Nepomuceno, municipio de San Juan Nepomuceno, departamento de Bolívar.	24/12/2012	1.257,73
Construcción alcantarillado pluvial y sanitario de la vereda Acapulco del municipio de Girón - Santander.	21/12/2012	666,25
Construcción de la planta de tratamiento de agua residual para primera etapa en el municipio de Sogamoso, departamento de Boyacá.	20/12/2012	1.564,80
Construcción de obras para el control de inundaciones en Barranca Vieja y el Yucal y la adecuación del embarcadero en la cabecera de Calamar, departamento de Bolívar.	21/12/2012	817,06
Construcción de vivienda en sitio propio denominado damnificados del municipio de Lourdes de las veredas Volcanes, Campo Rico y Los Pinos y otras veredas del departamento de Norte de Santander.	21/12/2012	374,01
Construcción electrificación de la comunidad de Las Brisas y Cerro Azul, municipio de Simití, departamento de Bolívar.	21/12/2012	252,84
Construcción electrificación de la comunidad de Pueblo Nuevo y Las Brisas, municipio de Hatillo de Loba, Bolívar.	21/12/2012	129,77
Construcción electrificación rural vereda Santa Rosa y Carmelo, municipio de El Pital, departamento del Huila.	21/12/2012	244,54
Construcción salida subestación Gambote y construcción de la línea 34,5 kw Gambote - Mahates y construcción de la subestación Mahates, municipio de Mahates, departamento de Bolívar.	21/12/2012	1.605,16
Total		7.659,74

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Cuentas por pagar 2012

Las cuentas por pagar presupuestales para la vigencia 2012 ascendieron a \$14.286 mil millones, con un crecimiento del 18,1%, respecto a la vigencia 2011 (\$12.093 mil millones), como resultado de un incremento en las transferencias (24%) y en la inversión (29,5%) (Cuadro 4.9).

De las cuentas por pagar, \$11,18 billones (78,2%) se concentraron en 14 entidades, donde se destacaron: Ministerio del Trabajo - gestión general con \$4,22 billones (29,6%); Ministerio de Hacienda y Crédito Público - gestión general con \$1,11 billones (7,8%); Fondo de Adaptación con \$958 mil millones (6,7%) y el Instituto Nacional de Vías (Invías) con \$866 mil millones (6,1%) (Cuadro 4.10).

Cuadro 4.9

Cuentas por pagar presupuestales 2011 y 2012
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	2012				2011				Crecimiento 2012/2011 %
	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %	
Funcionamiento	6.974	327	7.300	51,10	5.725	221	5.947	49,17	22,76
Gastos de comercialización y producción	1	127	127	0,89	16	107	123	1,01	3,68
Gastos de personal	304	7	310	2,17	99	4	102	0,85	202,57
Gastos generales	602	36	638	4,47	441	26	467	3,87	36,49
Transferencias corrientes	5.772	157	5.929	41,50	4.699	84	4.783	39,55	23,95
Transferencias de capital	295	1	296	2,07	471	0	471	3,89	(37,20)
Deuda	90	-	90	0,63	823	-	823	6,80	(89,03)
Servicio de la deuda externa	0	-	0	0,00	623	-	623	5,15	(99,99)
Servicio de la deuda interna	90	-	90	0,63	199	-	199	1,65	(54,75)
Inversión	5.973	923	6.896	48,27	4.816	507	5.324	44,02	29,53
Total general	13.037	1.249	14.286	100	11.364	729	12.093	100	18,13

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Cuadro 4.10

Cuentas por pagar - Principales entidades
Cifras en miles de millones de pesos

Entidad	CxP	Participación %
Ministerio del Trabajo - Gestión general	4.221,8	29,55
Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	1.108,2	7,76
Fondo de Adaptación	957,7	6,70
Instituto Nacional de Vías (Invías)	866,1	6,06
Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	474,7	3,32
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	468,4	3,28
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	467,1	3,27
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Gestión general	459,9	3,22
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	437,8	3,06
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	420,4	2,94
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	362,4	2,54
Ministerio De Salud Y Protección Social - Gestión general	333,2	2,33
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Gestión general	310,2	2,17
Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (Icbf)	290,1	2,03
Resto (152 entidades)	3.108,1	21,76
Total general	14.286,3	100

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Deuda flotante durante la vigencia 2012

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. Para la vigencia 2012, la deuda flotante ascendió a \$3,15 billones, con una reducción del 32,4% frente a 2011, cuando alcanzó los \$4,66 billones. Esta tendencia se dio principalmente por la reducción de la deuda flotante en el rubro de inversión, al pasar de \$3,95 billones en 2011 a \$1,99 billones en 2012.

Respecto al resto de rubros, la deuda flotante en funcionamiento creció en 184%, al pasar de \$663 mil millones en 2011 a \$1,90 billones en 2012, jalonada principalmente por las transferencias corrientes que crecieron ostensiblemente, al pasar de \$74 mil millones en el 2011 a \$1,63 billones en 2012 (Cuadro 4.11).

Cuadro 4.11

Tipo de gasto	2012				2011				Crecimiento 2012/2011 %
	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %	
Funcionamiento	1.712	183	1.895	60,13	572	91	663	14,23	22,76
Gastos de comercialización y producción	-15	84	68	2,17	16	27	44	0,93	3,68
Gastos de personal	221	(0)	221	7,01	34	9	43	0,91	202,57
Gastos generales	126	18	144	4,58	94	12	106	2,28	36,49
Transferencias corrientes	1.555	79	1.634	51,86	35	39	74	1,60	23,95
Transferencias de capital	(176)	3	(173)	(5,48)	392	4	396	8,51	(37,20)
Deuda	(729)	-	(729)	(23,14)	43	(1)	42	0,91	(89,03)
Servicio de la deuda externa	(620)	-	(620)	(19,68)	177	(1)	176	3,78	(99,99)
Servicio de la deuda interna	(109)	-	(109)	(3,47)	(133)	(0)	(134)	(2,87)	(54,75)
Inversión	1.490	495	1.985	63,01	3.645	308	3.953	84,86	29,53
Total general	2.472	678	3.151	100	4.260	398	4.658	100	18,13

Deuda flotante: rezago de la vigencia t - Pagos del Rezago t-1 en la vigencia t

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

Rezago pagado

Respecto al rezago de la vigencia 2011, que fue pagado durante la vigencia 2012, se registró un monto de \$15,24 billones, de los cuales el gobierno nacional central constituyó el 91,6% (\$13,96 billones) y los establecimientos públicos el 8,4% (\$1,28 billones). Del monto total del rezago pagado, se discriminaron en pagos de funcionamiento con \$6,41 billones (42,1%), gastos de inversión con \$8,0 billones (52,5%) y servicio de la deuda con \$823 mil millones (5,4%) (Cuadro 4.12).

Pagos rezago presupuestal 2011 y 2010
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de gasto	2012				2011			
	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %	GNC	Estapúblicos	Total	Estruct. %
Funcionamiento	6.098	316	6.413	42,08	5.649	250	5.899	51,76
Gastos de comercialización y producción	16	157	173	1,13	0	145	145	1,28
Gastos de personal	115	11	126	0,82	90	4	94	0,82
Gastos generales	723	44	767	5,04	648	36	684	6,00
Transferencias corrientes	4.773	99	4.871	31,96	4.801	63	4.863	42,67
Transferencias de capital	471	5	476	3,12	109	3	112	0,98
Deuda	823	-	823	5,40	781	1	783	6,87
Servicio de la deuda externa	623	-	623	4,09	449	1	449	3,94
Servicio de la deuda interna	199	-	199	1,31	333	0	333	2,92
Inversión	7.043	961	8.004	52,52	4.002	714	4.716	41,38
Total general	13.963	1.277	15.240	100	10.432	965	11.397	100

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIIF Nación, Cálculos CGR - CDEFP

En conclusión, la CGR analizó la forma en que las entidades del presupuesto General de la Nación constituyeron las reservas presupuestales y se produjeron cada uno de los momentos presupuestales, según los cuales algunas de las entidades del sector público incumplieron los requisitos para la constitución de las reservas. Al respecto, se puede concluir citando de nuevo a la Contralora General de la República, quien precisó:

“En el 2012, el Ministerio de Hacienda no recortó las apropiaciones a las entidades que superaron los límites, a pesar de que la norma debe aplicarse a cada sección presupuestal, tal como se previó en la exposición de motivos de la ley.

Se intentó nuevamente suprimir las reservas con el proyecto que hoy es la Ley 819 del 2003, pero el Congreso, a pesar de aprobar normas que buscaban dicho propósito, negó las derogatorias expresas y dejó en firme tanto las reservas como la restricción de superar la vigencia sin autorización de vigencias futuras.

La norma no permite adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal (el 31 de diciembre) si no se cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras. Esto llevó a la errónea interpretación de que las reservas habían desaparecido. Sin embargo, los antecedentes legales permitieron entender, y llevaron a aceptar por parte del Ministro de Hacienda, la vigencia plena de las reservas y de su régimen de castigo.

El error consiste en creer que sin autorización del Confis para adquirir vigencias futuras pueden adquirirse compromisos para ser ejecutados en la siguiente vigencia, con lo cual podría incurrirse en celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales.

Las reservas son el resultado de hechos contractuales imprevistos, como la suspensión de los contratos u otras situaciones jurídicas, y, en todo caso, no constituyen forma ordinaria de adquirir compromisos.

Estas, generalmente, son deficiencias en la planeación contractual, que requiere revisión y corrección, sin perjuicio de la necesidad de una modificación constitucional y/o de la ley orgánica, para establecer la bienalidad; la unificación del régimen presupuestal general y de regalías y la supresión de entidades y mecanismos como el Fonade, que permiten la tercerización de la actividad contractual para obviar la Ley 80 de 1993 y la entrega de recursos a terceros para que figuren como ejecutados, sin que se haya cumplido el fin para el cual fueron asignados”³².

32. Morelli Rico, Sandra, Reservas y el principio de anualidad, Revista *Ámbito Jurídico* 26 de noviembre de 2012.

La Cuenta del Tesoro

La denominada constitucionalmente Cuenta del Tesoro, referencia al flujo de recursos de la Nación que hace tránsito por la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN), en la cual se encuentra inmersa lo que aquí se denominará Tesorería o Tesoro. Esto tiene que ver con dos hechos importantes: *i)* la fusión de la Dirección de Crédito Público con la Dirección del Tesoro Nacional hace algunos años; y *ii)* la posterior decisión del Contador General de la Nación de escindir contablemente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en tres entidades contables, con códigos propios, entre Ministerio de Hacienda - administración, deuda y tesoro nacional³³.

Estas singularidades, que no tienen que ver con temas contables, brindan algunos matices que se corroborarán en este capítulo, al tener que consolidar para el balance del tesoro las entidades deuda y tesoro nacional. Por lo tanto, se realizarán dos análisis: uno directamente con la información de caja de la tesorería; y otro, con la información contable de la unidad del tesoro.

De igual manera 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, con el fin de acomodar o compensar el efecto de dichos depósitos de la tesorería sobre el agregado monetario.

Por último, se presenta el 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.

El comportamiento de la Tesorería en 2012

La tesorería recauda la mayor parte de los ingresos del gobierno nacional central (GNC), gira los recursos a las entidades ejecutoras del Presupuesto Nacional, administra los excedentes de liquidez derivados del flujo de caja del Gobierno, así como la liquidez de los fondos administrados.

La gestión de la tesorería se evalúa a partir del flujo de caja, con el cual se deriva el estado de fuentes y usos, así como el déficit de caja de la Tesorería de la Nación y las fuentes que financian dicho resultado fiscal, de acuerdo a la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI) (“por encima” y “por debajo” de la línea).

33. Lo hizo mediante el Instructivo 01 de 2011..

Fuentes y usos de tesorería

Las fuentes de la tesorería en 2012 aumentaron en 3,5% con relación a 2011, debido al incremento de los ingresos tributarios (13,5%), los ingresos no tributarios (181,1%), los recursos de capital (9,1%), la desacumulación de portafolio (265%) y la enajenación de activos. Otras fuentes como los desembolsos de crédito y los fondos especiales presentaron una reducción, compensando el incremento de las fuentes ya descritas. Se destaca la reducción del crédito interno y externo por \$15 billones (33,4%) (Cuadro 5.1).

Los ingresos tributarios y los desembolsos de crédito, a pesar de la reducción mencionada, fueron las principales fuentes de recursos de la Tesorería en 2012, ocupando el 66,7% y el 21,2% del total de fuentes, respectivamente. Las otras fuentes fueron los recursos de capital (6,8%), los fondos especiales (1,4%) y la desacumulación de portafolio (4,9%) que en 2012 fue de \$7,1 billones³⁴.

Las operaciones de portafolio comprenden los préstamos de los fondos administrados a la tesorería (\$1,6 billones)³⁵ y su pago o cancelación por parte de la tesorería (\$5,6 billones), lo cual se realizó mediante el traslado de TES. De esta manera, el flujo neto entre préstamos y cancelaciones resultó a favor de los fondos (-\$4,0 billones), que se destinó al pago de las obligaciones propias de cada fondo (Cuadro 5.1).

Por su parte, los usos de tesorería en 2012 se orientaron fundamentalmente a los gastos presupuestales en 84,1% del total y a las amortizaciones de crédito interno con el 14,9% del total (Cuadro 5.1). El aumento de los usos (3,5%) obedeció al incremento de los gastos presupuestales (11,5%), aunque una parte de los mismos, específicamente las amortizaciones de deuda interna, se redujeron (29%), al pasar de \$25,2 billones en 2012 a \$27,9 billones en 2011, compensado con incrementos en los gastos de funcionamiento e inversión del orden del 11%, en conjunto (Cuadro 5.1).

34. El portafolio de la Tesorería (\$7,01 billones) comprende las inversiones en pesos y dólares de la DTN y los fondos administrados. Se excluyeron, por tanto, el portafolio del Sistema Nacional de Regalías (\$4,6 billones) y los depósitos remunerados por concepto de la colocación de los TES de control monetario (\$2,04 billones), los cuales no son objeto de financiamiento del gobierno nacional. Al incluirse el pagaré del FECP (\$1,7 billones), el portafolio ascendió en 2012 a \$8,7 billones.

35. Estas operaciones son un mecanismo de financiación de la Tesorería que implican préstamos o la cancelación de los mismos.

Cuadro 5.1

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

	2011	2012	Par %	var %
Fuentes	139.183	144.111	100,0	3,5
Ingresos corrientes	85.324	97.788	67,9	14,6
Tributarios	84.752	96.179	66,7	13,5
No tributarios	572	1.609	1,1	181,1
Fondos espec y otros	2.662	2.059	1,4	-22,6
Recursos de capital	8.957	9.770	6,8	9,1
Desembolsos de crédito	45.879	30.557	21,2	-33,4
Externo	5.657	4.478	3,1	-20,8
Interno	40.222	26.079	18,1	-35,2
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	1.932	7.056	4,9	265,2
Operaciones de tesorería	-5.590	-3.990	-2,8	-28,6
Utilidades Banco Rep	0	0	-	
Enajenación de activos	19	872	0,6	4.439,6
Usos	139.183	144.111	100,0	3,5
Gastos presupuestales	108.699	121.159	84,1	11,5
Funcionamiento	73.201	80.243	55,7	9,6
Inversión	18.531	24.526	17,0	32,3
Intereses deuda	16.967	16.390	11,4	-3,4
Externa	3.688	3.523	2,4	-4,5
Interna	13.279	12.867	8,9	-3,1
Otros gastos	2.862	1.450	1,0	-49,3
Amortización de crédito	27.622	21.502	14,9	-22,2
Externo	2.371	3.601	2,5	51,9
Interno	25.251	17.901	12,4	-29,1

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

El balance de caja de la tesorería

La tesorería presentó un déficit de \$12,9 billones (2,0% del PIB) en 2012, lo cual significó una reducción del 0,4% del PIB frente a lo registrado en 2011 (Cuadro 5.2). El menor déficit de tesorería se explicó por el aumento de los ingresos tributarios, derivados del crecimiento del producto en los dos últimos años (5,9% y 4,0%), junto al hecho de mantener los recursos derivados de excedentes trasladados al Gobierno, principalmente de Ecopetrol, que en conjunto elevaron los ingresos en 0,9% del PIB. Por su parte, los gastos presupuestales se elevaron tan sólo en 0,75% del PIB y los no presupuestales se redujeron en 0,35% del PIB, para un crecimiento total de los gastos del 0,5% en términos del PIB (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2

Balance de Tesorería
Cifras en miles de millones de pesos

	Miles de millones de pesos		%PIB	
	2011	2012	2011	2012
Ingresos corrientes	85.324	97.788	13,7	14,7
Tributarios	84.752	96.179	13,6	14,5
No tributarios	572	1.609	0,1	0,2
Fondos espec y otros	2.662	2.059	0,4	0,3
Otros rec capital	8.957	9.770	1,4	1,5
Gastos presupuestales	108.699	121.159	17,5	18,2
Funcionamiento	73.201	80.243	11,8	12,1
Inversión	18.531	24.526	3,0	3,7
Intereses deuda	16.967	16.390	2,7	2,5
Externa	3.688	3.523	0,6	0,5
Interna	13.279	12.867	2,1	1,9
Otros gastos	2.862	1.450	0,5	0,2
Deficit Tesorería	-14.618	-12.992	-2,4	-2,0
Financiamiento	14.618	12.992	2,4	2,0
Crédito externo	3.286	877	0,5	0,1
Desembolsos	5.657	4.478	0,9	0,7
Amortizaciones	2.371	3.601	0,4	0,5
Crédito interno	14.972	8.178	2,4	1,2
Desembolsos	40.222	26.079	6,5	3,9
Amortizaciones	25.251	17.901	4,1	2,7
(+)Desacum / (-)acum Portafolio	1.932	7.056	0,3	1,1
Operaciones de tesorería	-5.590	-3.990	-0,9	-0,6
Utilidades Banco Rep	0	0	0,0	0,0
Enajenación de activos	19	872	0,0	0,1
Déficit primario	2.349	3.398	0,4	0,5

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

Los ingresos tributarios se elevaron en 13,5%, principalmente debido al aumento del impuesto a la renta 26,8%, asociado, en parte, al efecto del crecimiento en el recaudo 6,6% de 2011, vía cuotas de renta, y por el impacto de la eliminación de la deducción de la inversión en activos fijos productivos. Otros impuestos, como el IVA, el GMF y el de la gasolina, registraron una desaceleración debido al menor crecimiento de la producción en 2012; mientras que el recaudo externo (aranceles e IVA) se redujo en 1,7%, debido a la caída transitoria de los aranceles a materias primas y bienes de capital no producidos en el país. El impuesto al patrimonio registró una leve reducción del 1,1%, al pasar de \$4,22 billones a \$4,18 billones (Cuadro 5.3).

Tesorería Nacional: Ingresos tributarios

Ingresos	En miles de millones		Var (%)	%PIB	
	2011	2012	12/11	2011	2012
Renta	39.687	50.326	26,8	6,4	7,6
Iva interno	18.043	18.750	3,9	2,9	2,8
Gravamen Movimientos Financieros	5.070	5.304	4,6	0,8	0,8
Imppto patrimonio	4.228	4.182	-1,1	0,7	0,6
Impuesto a la gasolina y al acpm	1.603	1.735	8,2	0,3	0,3
Recaudo externo neto	15.974	15.703	-1,7	2,6	2,4
Otros ingresos tributarios	146	177	21,2	0,0	0,0
Total ingresos tributarios	84.752	96.178	13,5	13,8	14,5

Fuente: Minhacienda, cálculos CGR

Por su parte, el financiamiento del déficit en 2012 (\$12,9 billones) provino en gran medida del crédito interno neto (\$8,2 billones), seguido por recursos del portafolio (\$7,1 billones) y en menor grado por la enajenación de activos (\$872 mil millones) y el crédito externo (\$877 mil millones) (Cuadro 5.2). Las operaciones de tesorería, como se explicó, comprendieron cancelaciones de préstamos a los fondos administrados mediante TES, lo cual tuvo como contrapartida la reducción del portafolio de la tesorería en estos títulos. Por lo tanto, el déficit por \$12,9 billones fue financiado con recursos de crédito interno y recursos del portafolio, los cuales también se emplearon para cancelar préstamos de los fondos administrados.

El balance primario de la tesorería (ingresos totales menos el gasto total sin intereses) alcanzó en 2011 un superávit de \$3,3 billones (0,5% del PIB), con un aumento de \$1,0 billón frente al registrado en 2011. Ahora bien, si para el cálculo del déficit primario se tienen en cuenta tan solo los ingresos corrientes (sin fondos especiales y recursos de capital) resulta un déficit primario de \$10 billones (1,5% del PIB), que fue similar al registrado en 2011 y cuyo valor no permitiría cubrir el pago de intereses por \$16,3 billones (2,5% del PIB).

Esta situación reflejó la importancia de los ingresos diferentes a los tributarios en el flujo de caja del Gobierno, en los que se destacaron los dividendos de empresas como Ecopetrol, que configuran un riesgo en la medida en que un choque sobre los precios de los *commodities*, como es probable que suceda en los próximos años, afectaría significativamente el balance de la tesorería.

Tesorería y base monetaria

En 2012 la base monetaria aumentó en 10% con respecto a 2011, debido al incremento de las reservas internacionales (5,7%) y a la reducción del patrimonio del Banco de la República (52%). Estos factores de expansión del agregado se contrarrestaron parcialmente con una reducción de las operaciones repo (40%) y el crédito neto con la tesorería, el cual tuvo un impacto negativo en la base monetaria de \$8,0 billones, es decir, más contraccionista en \$3,4 billones que en 2011³⁶ (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4

Tesorería Nacional: Ingresos tributarios

Cifras en miles de millones de pesos

Ingresos	Miles de millones de pesos			Variación (12/11)	
	2010	2011	2012	Absoluta	(%)
Base monetaria	44.875	51.339	56.463	5.124	10,0
Reservas Internacionales	54.454	62.750	66.352	3.602	5,7
Crédito Interno neto	732	-178	-4.502	-4.324	2428,0
Tesorería	-2.096	-4.620	-8.001	-3.381	73,2
TES -Dep rem	-1.801	-4.331	-5.441	-1.110	25,6
Dep remun TESCM		0	-2.052	-2.052	
Otros tesorería	-295	-289	-509	-219	75,8
Sistema financiero	2.753	4.320	3.183	-1.136	-26,3
Repos	1.604	3.138	1.882	-1.255	-40,0
Otros sist fin	1.149	1.182	1.301	119	10,1
Otros	75	123	315	193	157,3
Patrimonio	10.311	11.233	5.387	-5.846	-52,0

Fuente: Banco República, cálculos CGR

Este efecto contraccionista de la tesorería se originó en un mayor saldo de los depósitos remunerados, los cuales pasaron de \$5,4 billones en 2011 a \$6,3 billones en 2012, lo que sumado a los depósitos remunerados derivados de la colocación

36. 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 tiene :

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

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.

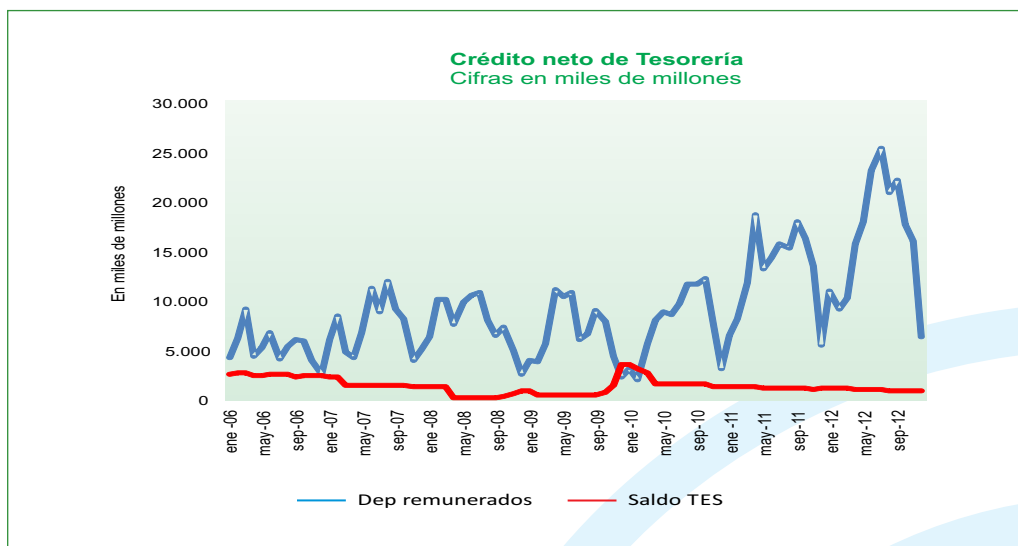
Por tanto, la base monetaria (B) se eleva con los incrementos de las reservas internacionales (RI), es decir, cuando el Emisor adquiere divisas; aumenta con un mayor crédito interno al Gobierno mediante la compra de TES; y crece con el crédito al sector privado (repos, cupos especiales). Así mismo, la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

de TES de control monetario (TESCM), por \$ 2,05 billones, elevó el saldo de estos depósitos a \$8,3 billones. El saldo de TES mantenidos por el Emisor, por su parte, fue de \$899 mil millones, que significó una reducción de \$255 mil millones frente al saldo de 2011, lo que aumentó el efecto contraccionista del crédito de tesorería.

Al igual que en vigencias anteriores, el crédito neto de tesorería en 2012 fue negativo, producto del exceso de los depósitos remunerados sobre los saldos de TES. En julio de 2012 los depósitos remunerados alcanzaron un máximo histórico de \$25 billones, debido al incremento de los excedentes del GNC y al Sistema Nacional de Regalías (SNR). A ello se sumaron los depósitos creados con las colocaciones de los TESCM, lo que en conjunto se constituyó en una fuente significativa de contracción de la liquidez, aunque dicho efecto se diluyó para el segundo semestre del año, en la medida en que se ejecutó el presupuesto por parte del gobierno nacional (Gráfica 5.1).

Por su parte, los TES que mantiene el Emisor se redujeron a lo largo de 2012, aunque siguieron siendo su principal instrumento para las operaciones “repo”. Cabe esperar que estos TES sean sustituidos por los TESCM cuando el Banco acuda a este instrumento en el futuro para expandir la base monetaria.

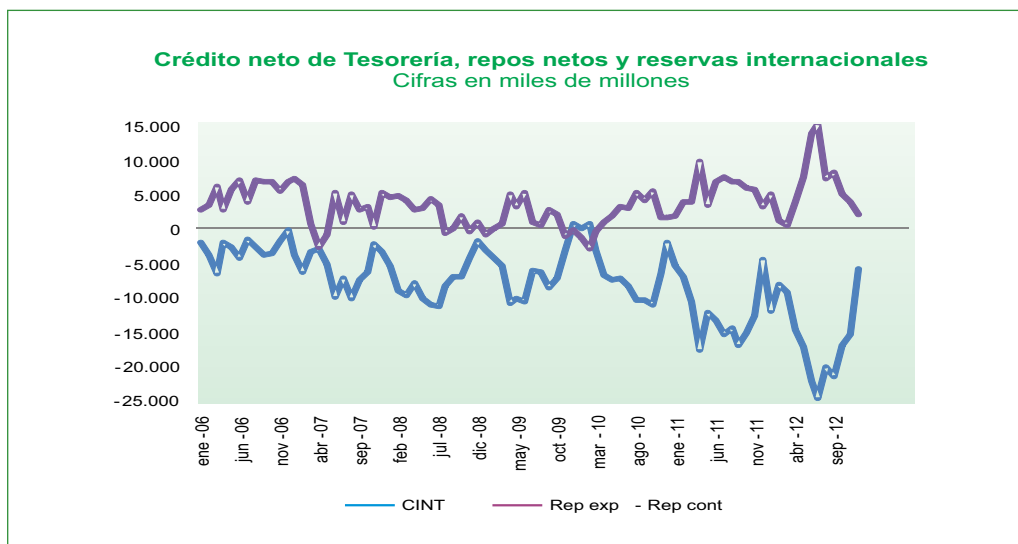
Gráfico 5.1



Fuente: Banco de la República

El efecto contraccionista de la tesorería en 2012, especialmente en julio, fue compensado por el Banco Emisor con la expansión neta de repos (Gráfica 5.2), a lo cual se agregó la compra de reservas internacionales, que finalmente produjo que la base monetaria se elevara en 10%, como se mencionó anteriormente (Gráfica 5.2).

Gráfico 5.2



Fuente: Banco de la República

Al cierre de 2012, el saldo de depósitos remunerados fue el mayor de los últimos años mantenido por la Tesorería en el Emisor (\$6,3 billones) y es aún mayor si se incluyen los depósitos remunerados por concepto de los TES de control monetario (\$2,04 billones). A diferencia de años anteriores, los depósitos remunerados (sin los TESCM) pertenecen en su mayor parte al Sistema Nacional de Regalías (\$4,5 billones) y el restante (\$1,7 billones) a los fondos administrados.

Activos y pasivos corrientes de tesorería

La Contaduría General de la Nación (CGN), mediante el instructivo 01 de 2011, estableció la desagregación del balance del Ministerio de Hacienda en tres entidades contables públicas, de acuerdo al negocio específico de cada una de ellas: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Deuda pública y Tesoro Nacional (DTN).

Los negocios de deuda pública y de la DTN se agruparon en la Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional (DGCPTN), que aquí se denominó Tesorería, cuyo balance corriente es el objeto de esta sección, en la medida en que estos negocios reflejan las condiciones de liquidez (vinculadas a los ingresos y los giros), así como la deuda a corto plazo del gobierno nacional.

En el negocio de la deuda pública se registran los créditos concedidos por la Nación³⁷, la deuda originada en la emisión de TES, bonos (seguridad, paz, agrario), los préstamos con la banca comercial, los intereses y comisiones y los gastos financieros respectivo; mientras que en el negocio de la DTN se contabilizan los recaudos y giros de la Nación, los acreedores varios sujetos a devolución, los pagos por devoluciones de recursos, los embargos de las cuentas del tesoro, el portafolio del Gobierno y el correspondiente a los fondos recibidos en administración que corresponden a recursos pensionales, regalías y la liquidación de entidades nacionales.

Balance DTN

Los activos corrientes³⁸ de la DTN en 2012 se redujeron 5,0% con respecto al 2011, explicado por el efecto tanto de la desacumulación del portafolio de la DTN como de los fondos administrados.

De esta manera, en la DTN instrumentos como los TES pasaron de un saldo de \$3,3 billones en 2011 a \$657 mil millones en 2012, al igual que en los CDT que disminuyeron en 64% (Cuadro 5.5); mientras que en los fondos administrados los saldos de TES cayeron 86% y los CDT 8,6%, aunque los montos invertidos en estos títulos fueron menores a los de la DTN (Cuadro 5.5).

No obstante, la fuerte desacumulación de portafolio tuvo como contrapartida parcial un aumento de la cuenta efectivo —debido al aumento de los depósitos remunerados— y a otras cuentas como de administración de la liquidez y en la de deudores.

Como se señaló anteriormente, el aumento de los depósitos remunerados obedeció, de un lado, a los recursos originados en la colocación de los TES de control monetario (TESCM) (\$2,5 billones); y de otro lado, a los excedentes del Sistema Nacional de Regalías (SNR), los cuales ascendieron a los \$4,6 billones, que representó el 55% del total de depósitos mantenidos en el Emisor al cierre del año (\$8,3 billones, incluidos los TESCM). De esta manera el saldo de los depósitos remunerados de los fondos administrados se redujo ostensiblemente, al pasar de \$5,4 billones en 2011 a \$1,7 billones en 2012.

37. 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.

38. 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.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Es importante señalar que el SNR, si bien es un presupuesto independiente del general, sus excedentes los administra la Tesorería y, como se observa, los contabiliza en el balance de la DTN, junto al portafolio y los pasivos, tanto de los fondos como de la propia DTN. Por lo cual y en aras de la transparencia y un marco de registro que permita de manera independiente evaluar la gestión del presupuesto del SNR, resulta importante que en el futuro se realice o consolide de manera separada el balance de este sistema.

La cuenta administración de la liquidez ascendió a \$5,1 billones (46,5% en 2012), de los cuales \$3,44 billones correspondieron a pagarés (préstamos de los fondos a la Tesorería) y \$1,67 billones al pagaré asociado al préstamo en 2011 de la Tesorería al Fondo de Estabilización de Precios para los Combustibles³⁹ (FECF), el cual se renovó en 2012. Cabe mencionar que el valor de este pagaré no se encuentra registrado en el portafolio de excedentes de la tesorería, mientras que en el balance aparece como fondo vendido ordinario, ya que es una inversión que genera rendimientos.

Relacionado con lo anterior, la cuenta deudores en el activo corriente, por valor de \$1,9 billones, se compone principalmente por la cuenta crédito de tesorería a las empresas no financieras, que a 2012 representó el préstamo a la FECF por \$1,67 billones, ya mencionado (Cuadro 5.5).

En suma, el pagaré que representa el préstamo al FECF aparece dos veces en el activo y, como se observa más adelante, una vez en el pasivo, en la cuenta crédito de tesorería, lo cual diluye la deuda del FECF con la Tesorería. Además, de acuerdo con la auditoría de la CGR realizada al Ministerio de Hacienda, la operación evidencia incertidumbre con respecto al registro del préstamo realizado por la Tesorería al FECF, debido a que este fondo no presentó los estados contables por separado de los de la DTN, tal como estaba obligado legalmente a realizarlo, y al hecho de que al consolidar el balance las obligaciones del fondo son consideradas como pasivos de la Tesorería⁴⁰.

Si el déficit del FECF persiste, como efectivamente sucede, el pago de este pagaré resulta incierto y tendrá que cubrirse a cargo del presupuesto nacional, con impacto en el déficit del Gobierno, que debería sincerarse a partir de ahora en aras de la transparencia fiscal.

³⁹. Eso en cumplimiento de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 4863 de 2011.

⁴⁰. Resultados financieros de la auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (PGA 2013). Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Dirección del Tesoro Nacional (DTN)
Activos y pasivos corrientes
 Cifras en miles de millones de pesos

Código	Concepto	2010	2011	2012	Variación
1	Activos	16.742	18.703	17.769	(5,0)
1.1	Efectivo	11.326	9.929	13.912	40,1
1.1.10	Depósitos en instituciones financieras	3.010	6.440	8.799	36,6
1.1.10.05	Cuenta corriente bancaria	0	1.021	436	(57,3)
1.1.10.12	Depósitos remunerados	3.010	5.419	8.363	54,3
1.1.12	Administración de liquidez	7.833	3.489	5.112	46,5
1.2	Inversiones e Instrumentos Derivados	5.283	6.886	1.867	(72,9)
1.2.01	Inversiones administración de liquidez en títulos de deuda	4.702	6.303	1.727	(72,6)
1.2.01.01	Títulos de Tesorería -TES	2.107	3.339	657	(80,3)
1.2.01.06	Certificados de depósito a término	2.594	2.963	1.070	(63,9)
1.2.01.41	Bonos y títulos emitidos por el gobierno general	1	0	0	
1.2.11	Inversiones administración de liquidez fondos administrados	580	583	140	(76,0)
1.2.11.01	Títulos de Tesorería TES	504	507	70	(86,2)
1.2.11.40	Certificados de Depósito a Término (CDT)	75	77	70	(8,6)
1.4	Deudores	48	1.792	1.990	11,1
1.9	Otros activos	85	96	0	(99,9)
2	Pasivos	19.285	14.576	13.942	(4,3)
2.2	Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	6.356	6.266	213	(96,6)
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	8.012	3.831	5.453	42,3
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	8.012	3.831	5.453	42,3
2.3.06.01	Fondos comprados ordinarios	7.833	1.809	3.436	89,9
2.3.06.06	Créditos de tesorería	179	2.022	2.017	(0,3)
2.4	Cuentas por pagar	4.914	4.453	8.245	85,2
2.4.22	Intereses por pagar	15	2	98	5.070,7
2.4.25	Acreeedores	0	1	1	81,2
2.4.45	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	0	-1	-1	2,7
2.4.53	Recursos recibidos en administración	4.802	4.314	7.576	75,6
2.4.90	Otras cuentas por pagar	97	137	570	315,7
2.9	Otros pasivos	2	25	32	24,7
	Activo corriente - Pasivo corriente	-2.543	4.127	3.827	(7,3)

Fuente: Banco República, cálculos CGR

Por otra parte, los pasivos corrientes⁴¹ de la tesorería se redujeron en 4,3%, debido a la disminución de las operaciones de crédito público, cuyo saldo pasó de \$6,2 billones en 2011 a \$213 mil millones en 2012, relacionada concretamente con

41. El pasivo corriente agrupa las obligaciones derivadas de las actividades de la entidad, en este caso de la Tesorería, exigibles en un periodo no mayor a un año. El balance de la Tesorería no incluye 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)

la amortización de TES de corto plazo. La reducción de esta cuenta por casi \$6,0 billones se vio compensada por un aumento de las operaciones de financiamiento (\$1,6 billones) y el incremento de la cuentas por pagar (\$3,8 billones) (Cuadro 5.5). Las operaciones de financiamiento se elevaron fundamentalmente en razón de los fondos comprados ordinarios, que son las obligaciones de la tesorería con los fondos administrados, materializadas en los pagarés y que también aparecen en el activo (\$3,4 billones). Los créditos de tesorería prácticamente permanecieron igual que en 2011, representados estos en la obligación del FECP con la Tesorería por \$1,67 billones, que también aparecen, como ya se comentó, en el activo (como derecho de la tesorería) (Cuadro 5.5).

Las cuentas por pagar, por su parte, presentaron un incremento del 85%, explicado fundamentalmente por el aumento de los recursos recibidos en administración, los cuales pasaron de \$4,3 billones en 2011 a \$7,6 billones en 2012 (Cuadro 5.6). Estos recursos corresponden a los dineros recibidos por la tesorería, por cuenta de los fondos administrados (FOPEP, Fondo Nacional de Regalías, Minhacienda por FONPET, PRONE, FAER, FAZNI, fomento de Gas Natural, Emergencia Social) y el Sistema General de Regalías, que aunque no es un fondo, sus ingresos, gastos y excedentes están siendo manejados por la tesorería.

De acuerdo con el balance de la tesorería, la diferencia entre activos y pasivos corrientes pasó de \$4,1 billones en 2011 a \$3,8 billones, como resultado de una reducción de los activos corrientes (5,0%), que superó la reducción de los pasivos corrientes (4,3%). De esta manera, el balance corriente de la tesorería siguió siendo positivo, lo que significó que el monto de los activos a corto plazo cubriera las obligaciones con un plazo menor a un año. Si se excluyen los TES de control monetario (\$2,05 billones), que son recursos que la tesorería no puede destinar al pago de sus obligaciones, la diferencia entre activos y pasivos corrientes seguiría siendo positiva (\$1,8 billones).

Balance de la deuda pública

Desde el punto de vista del negocio de la deuda (crédito público), los activos corrientes fueron significativamente menores que los pasivos corrientes, lo cual respondió a la naturaleza del negocio. Los activos corrientes ascendieron a \$1,2 billones, con un crecimiento del 9,2%, debido a la cuenta otros deudores, la cual pasó de \$792 mil millones a \$903 mil millones (Cuadro 5.6).

Cuadro 5.6

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

Código	Concepto	2011	2012	Variación
1	Activos	1.136	1.240	9,2
1.4	Deudores	1.136	1.240	9,2
1.4.16	Prestamos gubernamentales otorgados	344	338	(1,9)
1.4.16.01	Créditos transitorios	14	0	
1.4.16.44	Créditos presupuestarios al gobierno general	125	93	(25,9)
1.4.16.45	Créditos presupuestarios a las empresas no financieras	6	5	(13,2)
1.4.16.46	Préstamos concedidos al gobierno general	77	95	23,3
1.4.16.47	Préstamos concedidos a las empresas no financieras	122	145	18,6
1.4.70	Otros deudores	792	903	14,0
2	Pasivos	24.503	27.107	10,6
2.2	Operaciones de crédito público y financiamiento con B. Central	17.467	20.555	17,7
2.2.03	Operaciones de crédito público internas de corto plazo		37	
2.2.08	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	13.715	17.866	30,3
2.2.08.30	Prestamos banca comercial	0,1	0,1	(9,0)
2.2.08.35	Títulos TES	12.816	16.946	32,2
2.2.08.36	Otros bonos y títulos emitidos	899	920	2,4
2.2.13	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	3.752	2.652	(29,3)
2.2.13.01	Prestamos banca comercial	7	6	(19,5)
2.2.13.02	Prestamos banca multilateral	1.365	1.664	21,9
2.2.13.03	Prestamos banca de fomento	5	4	(31,2)
2.2.13.04	Prestamos de gobiernos	6	8	17,3
2.2.13.07	Otros bonos y títulos emitidos	2.368	971	(59,0)
2.2.14	Financiamiento con banca central	0,2	0,0	
2.3	Operaciones de financiamiento e instrumentos derivados	177	192	8,5
2.3.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	177	192	8,5
2.3.07	Operaciones de financiamiento internas de largo plazo	0	192	
2.4	Cuentas por pagar	6.859	6.360	(7,3)
2.4.22	Intereses por pagar	6.838	6.344	(7,2)
2.4.22.01	Operaciones de crédito público internas de corto plazo		1	
2.4.22.02	Operaciones de crédito público internas de largo plazo	5.664	5.247	(7,4)
2.4.22.04	Operaciones de crédito público externas de largo plazo	1.168	1.089	(6,8)
2.4.22.06	Operaciones de financiamiento internas de corto plazo	5	7	41,3
2.4.23	Comisiones por pagar	15	15	2,9
	Activo corriente - Pasivo corriente	-23.367	-25.866	(2.499,5)

Fuente: DGCPTN - MHCP, cálculos CGR

Los pasivos corrientes ascendieron a los \$27,1 billones, es decir, 10,6% mayor al saldo de los pasivos registrados en 2011, donde se destacaron las operaciones de crédito público por \$20,5 billones y las cuentas por pagar por \$6,3 billones. El aumento de los pasivos corrientes se debió, fundamentalmente, a las operaciones de crédito, específicamente a las mayores obligaciones de crédito interno (las obligaciones externas se redujeron), explicado por los incrementos en las amortizaciones de TES que deberán realizarse en 2013, que pasaron de \$12,8 billones en 2011 a \$16,9 billones, correspondientes en gran parte a las colocaciones de TES de mediano y largo plazo (Cuadro 5.6).

Las obligaciones derivadas de las operaciones externas de crédito público se redujeron en 29,3%, dadas las menores obligaciones de corto plazo en bonos externos, las cuales pasaron de \$2,3 billones a \$971 mil millones. Esta reducción se vio parcialmente compensada con el aumento de las obligaciones asociadas a los préstamos de la banca multilateral⁴² (Cuadro 5.7).

Las cuentas por pagar, compuestas básicamente por los intereses que deben asumirse a menos de un año por la deuda de largo y corto plazo, se ubicaron en 2012 en \$6,3 billones (7,2% menores a 2011), debido a los menores intereses que tendrán que pagarse a menos de un año en deuda interna y externa de largo plazo.

De acuerdo con lo anterior, la diferencia en 2012 entre el activo corriente de crédito público (\$1,2 billones) y su pasivo corriente (\$27,1 billones) se ubicó en -\$25,87 billones, esto es, \$2,5 billones más negativa que en 2011, cuando alcanzó los -\$23,4 billones.

En conclusión, mientras en 2012 el negocio de la tesorería tuvo una diferencia entre activos y pasivos corrientes positiva, aunque menor que la registrada en 2011, en el negocio de la deuda la diferencia fue más negativa. En otras palabras, la relación pasivos a activos en la tesorería fue de 0,8% y en la deuda de 21,9% (Cuadro 5.7). Esto responde al hecho de que en el Balance del Tesoro Nacional se registra el portafolio activo de la Tesorería en su conjunto (incluyendo los movimientos con los fondos administrados), mientras en el balance de crédito público se consolidó la deuda a corto plazo de la Nación.

En conjunto y consolidando los dos negocios de la Tesorería (sin ajustes de cuentas recíprocas) se encuentra que los pasivos corrientes fueron mayores a los activos corrientes, constituyéndose los primeros en 2,2 el valor de los activos (Cuadro 5.7).

42. El Informe de Auditoría de la CGR encuentra que aquí no se registraron préstamos de organismos multilaterales por \$1,8 billones, sin que se registrara el valor de los contratos de cobertura de dichas operaciones, que requiere de un registro contable adecuado.

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	
	2011	2012	Variación	2011	2012
Deuda (crédito público)	(23.367)	(25.866)	(2.500)	21,6	21,9
Tesoro Nacional	4.127	3.827	(301)	0,8	0,8
Total*	(19.239)	(22.039)	(2.800)	2,0	2,2

Fuente: DGCPTN - MHCP, cálculos CGR

Como se sostuvo en años anteriores, esto reflejó la permanente necesidad del Gobierno de acudir a la constante rotación de la deuda a corto y mediano plazo. Es importante, además, que se separe el registro contable del Sistema Nacional de Regalías y del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FECP) del balance de la tesorería, se aclare la deuda de este fondo con la tesorería; y si persiste su déficit, reconocerlo en el balance del gobierno nacional.

Vigencias futuras del gobierno nacional central

La insistencia de la Contraloría General de la República (CGR) de incluir en el análisis del presupuesto, un capítulo de seguimiento a la constitución anual de vigencias futuras de la ejecución del Presupuesto General de la Nación, encierra muchos más elementos que el mero hecho de ir en contravía con los mecanismos que el gobierno nacional busca instaurar como formas de financiamiento, sino que se define por muchos otros matices que se pueden enumerar en los siguientes aspectos:

i) En los últimos años el tema de las vigencias futuras, en su concepción como mecanismo de ejecución presupuestal del gasto, se constituyó en uno de los esquemas de trascendencia en la ejecución del presupuesto nacional y, por ende, un eje central del análisis dentro del informe de la cuenta general del presupuesto y del tesoro;

ii) El espíritu de la Ley 819 de 2003 era que las vigencias futuras, en el estricto sentido del gasto, deberían desplazar a la constitución de reservas y organizar las ejecuciones presupuestales dentro del principio de planificación.

iii) La fuerza de la inercia presupuestal y la forma de ejecución en Colombia determinó que se empezaran a constituir mal las vigencias futuras y se continuaran constituyendo las reservas presupuestales de forma cotidiana y no como mecanismo excepcional en caso de hecho fortuito.

iv) Por la necesidad de hacer transparente el uso de este instrumento, que se adecúa en muchos de los casos a las necesidades de flexibilización del proceso de creación de bienes y servicios públicos, cuando los imperativos contractuales, por la naturaleza de estos bienes o servicios, se contraponen al principio de anualidad, constituyen una excepción a este principio:

v) Ese principio está definido por el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), en los siguientes términos: “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 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).

vi) Es evidente, como anteriormente se señaló, que surgen casos de bienes y servicios que no se reciben o realizan al cabo de una vigencia fiscal. Frente a esta limitante que impuso el principio de anualidad, se allanó una “solución” presupuestal con la creación de las vigencias futuras;

vii) Estas se definieron como un mecanismo de ejecución de apropiaciones de gasto, a través del artículo 1 del Decreto 1957 de 2007, 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 posterior⁴³;

viii) Ha sido el interés institucional de la CGR, en casos puntuales de utilización de vigencias futuras no ceñidas estrictamente a las normas presupuestales vigentes, hacer los debidos controles de advertencia, sin calificar o desautorizar, en principio, su uso.

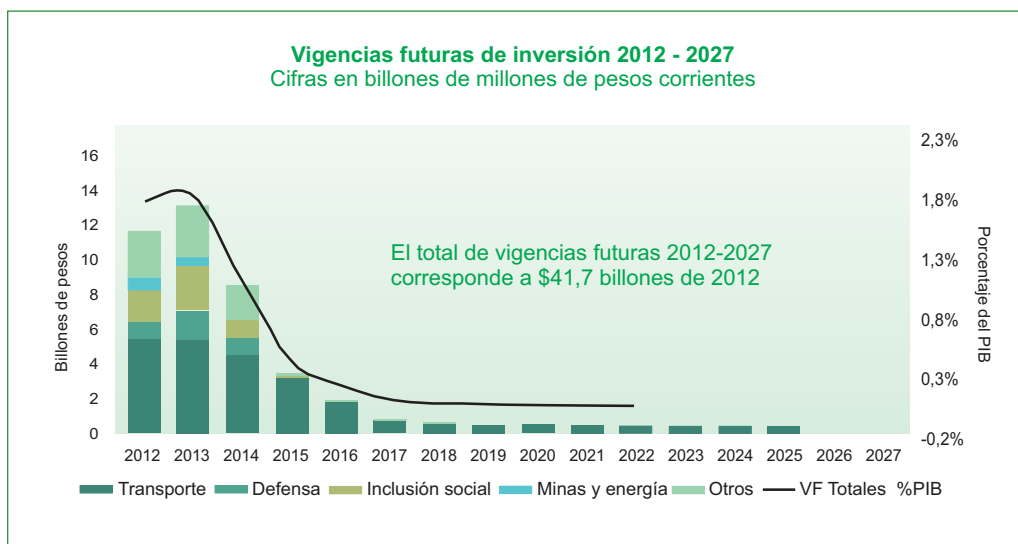
Por lo tanto, en esta oportunidad, además de analizar los montos autorizados y sectorizados de vigencias futuras en 2012, se adicionó un seguimiento en esta misma vigencia, de la ejecución de vigencias futuras, con autorizaciones emitidas en años fiscales anteriores, pero con incidencia en la vigencia fiscal que culminó el 31 de diciembre anterior.

Las vigencias futuras aprobadas al GNC en 2012

Las autorizaciones de vigencias futuras en 2012 alcanzaron un monto de \$19,52 billones, que significó un incremento de \$4,22 billones (27,6%) frente a las concedidas en 2011. Por tipo de gasto se destinaron \$3,39 billones (17,4%) para funcionamiento y \$16,12 billones (82,6%) para inversión (Cuadro 6.1).

43. 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.

Gráfico 6.1



Fuente: DNP - Dirección de Investigaciones y Finanzas Públicas

Cuadro 6.1

Vigencias futuras autorizadas por tipo de gasto
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Tipo de gasto	2011	Estructura 2011 (%)	2012	Estructura 2012 (%)	Variaciones 2012-2011		Contrib. Ccto. (%)
					Absoluta	Relativa (%)	
Funcionamiento	3.296,6	21,6	3.392,0	17,4	95,4	2,9	2,3
Inversión	12.000,0	78,4	16.124,4	82,6	4.124,5	34,4	97,7
Total gasto autorizado	15.296,6	100,0	19.516,4	100,0	4.219,9	27,6	100,0

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

Para la variación positiva del 27,6% registrada respecto a 2011, la mayor contribución⁴⁴ provino de las autorizaciones para inversión, cuya variación positiva de 34,4% determinó, a su vez, una contribución de 97,7% en tal crecimiento (Cuadro 6.1).

Por sectores representativos, las vigencias futuras para inversión autorizadas en 2012 siguieron concentrándose fundamentalmente en transporte (26,3% del total autorizado), inclusión social y reconciliación (20,9% del total), defensa y policía (19,2% del total) y vivienda, ciudad y territorio (17,4% del total autorizado).

⁴² Se refiere a cómo cada componente de gasto autorizado con vigencias futuras, con su cambio individual, aporta ponderadamente y de manera porcentual a la variación total de las autorizaciones de gasto con vigencias futuras.

Estos cuatro sectores representaron, en conjunto, el 83,7% del valor de las autorizaciones de vigencias futuras concedidas en 2012 para gasto de inversión (Cuadro 6.2). Estos mismos cuatro sectores fueron los que más contribuyeron de manera individual para la determinación de la tasa de crecimiento anual del valor autorizado por vigencias futuras para inversión (Cuadro 6.2).

Cuadro 6.2

Vigencias futuras autorizadas para inversión por sectores representativos
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Sector	2011	Estructura 2011 (%)	2012	Estructura 2012 (%)	Variación 2012/2011		Contrib. Cto. (%)
					\$ Miles de millones	%	
Transporte	4.013,8	33,4	4.244,4	26,3	230,6	5,7	5,6
Inclusión social y Reconciliación	3.304,5	27,5	3.362,4	20,9	57,8	1,7	1,4
Defensa y Policía	887,6	7,4	3.090,7	19,2	2.203,0	248,2	53,4
Vivienda, Ciudad y Territorio	72,3	0,6	2.805,5	17,4	2.733,2	3782,4	66,3
Minas y Energía	778,8	6,5	473,1	2,9	-305,7	-39,3	-7,4
Comunicaciones	501,7	4,2	395,5	2,5	-106,3	-21,2	-2,6
Trabajo	505,7	4,2	383,1	2,4	-122,6	-24,2	-3,0
Educación	209,4	1,7	277,2	1,7	67,8	32,4	1,6
Resto de Sectores	1.726,2	14,4	1.092,7	6,8	-633,5	-36,7	-15,4
Total general	12.000,0	100,0	16.124,4	100,0	4.124,5	34,4	100,0

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

Las entidades a las cuales se les autorizó en 2012 mayores vigencias futuras para inversión en el sector transporte fueron: el Instituto Nacional de Vías (Invías) con un total de \$3,55 billones, el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil (Aerocivil) con \$553,1 mil millones y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) con \$132,7 mil millones. En la primera de estas entidades, los recursos se dirigieron de manera prioritaria a proyectos como el mejoramiento y mantenimiento de los corredores complementarios de competitividad (\$1,83 billones), al mejoramiento y mantenimiento de la red vial primaria (\$863,3 mil millones) y a la construcción de corredores arteriales de competitividad (\$383,1 mil millones) (Cuadro 6.3).

Para la Aeronáutica Civil, las vigencias futuras autorizadas en gasto de inversión, tuvieron prelación hacia proyectos relacionados con la construcción de infraestructura aeroportuaria con énfasis en la del terminal aéreo de El Dorado y su dotación de equipos aeronáuticos requeridos (\$553,1 mil millones en total). En lo que respecta a la ANI lo autorizado por vigencias futuras se focalizó hacia rehabilitación de vías férreas por concesiones (126,5 mil millones) (Cuadro 6.3).

Sector transporte
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2012, por entidades
y rubros representativos
 Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor autorizado	% sobre total sector
Agencia Nacional de Infraestructura	Rehabilitación vías ferreas por concesiones	126,5	3,0
	Asesorías y consultorías de apoyo par acontratos de concesión	6,3	0,1
	Total Agencia Nacional de Infraestructura	132,7	3,1
Instituto Nacional de Vías	Mejoramiento y mantenimiento corredores de competitividad	1.826,0	43,0
	Mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación red vial primaria	863,3	20,3
	Construcción corredores arteriales de competitividad	383,1	9,0
	Mantenimiento y conservación de vías, caminos de prosperidad	246,4	5,8
	Conservación vías por microempresas y administradores viales	114,3	2,7
	Total Instituto Nacional de Vías	3.550,1	83,6
Aeronáutica Civil	Construcción de Infraestructura Aeroportuaria	302,7	7,1
	Adquisición equipos aeronáuticos aeropuerto El Dorado	103,1	2,4
	Construcción y mejoramiento infraestructura aeropuerto El Dorado	76,0	1,8
	Total Aeronáutica Civil	553,1	13,0
Total sector transporte	4.244,4	100,0	

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

En el sector de inclusión social y reconciliación, las vigencias futuras de inversión se centralizaron en el ICBF, que concentró el 76,4% de las autorizadas al mismo (\$2.570,2 mil millones), las cuales se dirigieron en mayor proporción a asistencia la primera infancia (\$1.836,2 mil millones) y en apoyo nutricional (\$517,1 mil millones).

Le siguieron, en orden de importancia, las dirigidas al Departamento para la Prosperidad Social, en particular, hacia programas como obras para la prosperidad y familias en acción; así mismo, las canalizadas por la unidad de atención a víctimas para atención a población desplazada (Cuadro 6.4).

En el sector de defensa y policía, en 2012 las autorizaciones de vigencias futuras en gastos de inversión se concedieron, en orden de importancia, a la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), el Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional. En la primera se autorizaron \$1,137 billones, equivalentes al 36,8% del total sectorial, que se canalizaron hacia la actualización de tecnologías en información y telecomunicaciones (\$531 mil millones); a la modernización y actualización del equipo aeronáutico (\$273,6 mil millones) y a la modernización de centros logísticos de las unidades aéreas de la FAC (\$127,7 mil millones), por citar los más importantes (Cuadro 6.5).

Cuadro 6.4

Sector inclusión social y reconciliación
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2012, por entidades
y rubros representativos
 Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor autorizado	% sobre total sector
Departamento para la Prosperidad Social	Implementación Obras para la Prosperidad	325,0	9,7
	Implementación Programa Familias en Acción	162,6	4,8
	Implementación esquema acompañamiento a víctimas del desplazamiento	80,5	2,4
	Total Departamento para la Prosperidad Social	616,3	18,3
ICBF	Asistencia a la primera infancia	1.836,2	54,6
	Apoyo nutricional a la niñez y la adolescencia	517,1	15,4
	Promoción y prevención dentro de política de seguridad alimentaria y nutricional	68,1	2,0
	Total ICBF	2.570,2	76,4
Unidad de Atención a Víctimas	Prevención y atención a población desplazada	63,0	1,9
	Diseño e implementación de política para atención de víctimas.	56,1	1,7
	Total Unidad de Atención a Víctimas	151,2	4,5
Total sector de inclusión social y reconciliación		3.362,4	100,0

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

Para el Ejército Nacional las vigencias futuras en inversión se situaron para la adquisición de terrenos con destino a las unidades militares (\$509,8 mil millones), equipo aeronáutico para el Ejército (\$140,3 mil millones); así como también de equipo de ingenieros, de combate y material de comunicaciones, que en conjunto, sumaron \$220,3 mil millones (Cuadro 6.5).

Las autorizaciones de vigencias futuras en 2012 para la Armada Nacional en inversión contemplaron la modernización de fragatas (\$218,5 mil millones), la actualización de su fuerza submarina (\$217,6 mil millones) y la construcción y dotación de infraestructura para la aviación naval (\$139,8 mil millones), por citar los más representativos. En la Policía Nacional las autorizaciones se dirigieron a la adquisición y mantenimiento de armamentos y equipos para la preservación de la seguridad ciudadana (Cuadro 6.5).

Sector defensa y policía
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2012, por entidades
y rubros representativos
 Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor autorizado	% sobre total sector
Armada Nacional	Modernización y Repotenciación Fragatas Misileras	218,5	7,1
	Actualización Fuerza Submarina de la Armada Nacional	217,6	7,0
	Construcción y dotación de infraestructura para la aviación naval	139,8	4,5
	Adquisición unidades de patrullaje para zona económica exclusiva	79,4	2,6
	Adquisición, dotación y mantenimiento de equipo militar	66,5	2,2
	Adquisición y dotación de unidades fuerza submarina de armada nacional	45,0	1,5
	Adquisición y dotación de unidades para cobertura fluvial y marítima	37,3	1,2
	Total Armada Nacional	864,2	28,0
Ejército Nacional	Adquisición terrenos para unidades del ejército	509,8	16,5
	Adquisición equipo aeronáutico del ejército	140,3	4,5
	Adquisición equipo de ingenieros fijo y de combate	111,7	3,6
	Adquisición equipo y material de comunicaciones	108,6	3,5
	Adquisición Helicópteros para ejército	31,7	1,0
Total Ejército Nacional	987,5	32,0	
Fuerza Aérea	Actualización tecnologías de información y telecomunicaciones	531,0	17,2
	Actualización, modernización y extensión vida útil equipo aeronáutico FAC	273,6	8,9
	Actualización y modernización centros logísticos de unidades aéreas FAC	127,7	4,1
	Adquisición armamento aéreo FAC	82,5	2,7
	Adquisición e implementación centros de entrenamiento táctico	37,8	1,2
Total Fuerza Aérea	1.136,5	36,8	
Policía Nacional	Adquisición y mantenimiento de armamento, accesorios, equipos para preservar seguridad nacional	37,9	1,2
	Total Policía Nacional	55,0	1,8
Total sector Defensa y Policía		3.090,7	100,0

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

Las vigencias futuras para gastos de inversión en el sector de vivienda, ciudad y territorio se concentraron, en su mayoría, en el Fondo Nacional de Vivienda (97,1% del total del sector), con prioridad hacia los subsidios familiares de vivienda, incluidos los de familias desplazadas, los cuales ascendieron a \$2,38 billones (Cuadro 6.6).

Cuadro 6.6

Sector vivienda, ciudad y territorio
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2012, por entidades
y rubros representativos
 Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor autorizado	% sobre total sector
Fondo Nacional de Vivienda	Subsidio Familiar de Vivienda	1.374,9	49,0
	Subsidio familiar de vivienda para población desplazada	1.000,0	35,6
	Programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda	250,2	8,9
	Subsidio familiar de vivienda para población afectada ola invernal	100,0	3,6
	Total Fondo Nacional de Vivienda	2.725,1	97,1
Ministerio de Vivienda	Implementación programa saneamiento básico	60,0	2,1
	Total Ministerio de Vivienda	76,9	2,7
Total Sector Vivienda, Ciudad y Territorio		2.805,5	100,0

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

Otras vigencias futuras representativas en inversión autorizadas en 2012 tuvieron como destino el sector de minas y energía, situadas en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), el Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Nacional. En la primera de estas entidades se situaron mayormente para explotación de hidrocarburos (\$212,1 mil millones); mientras que en el Ministerio de Minas se enfocaron al apoyo financiero para la electrificación en zonas rurales y zonas no interconectadas, lo mismo que al programa de normalización de redes eléctricas, todo ello en cuantía de \$147,9 mil millones. En cuanto al Servicio Geológico Nacional, se privilegió el programa de conocimiento del potencial de recursos del subsuelo (Cuadro 6.7).

Cuadro 6.7

Sector minas y energía
Vigencias futuras autorizadas para inversión en 2012, por entidades
y rubros representativos
 Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Entidad	Rubro	Valor autorizado	% sobre total sector
Agencia Nacional de Hidrocarburos	Estudios para explotación de hidrocarburos	212,1	44,8
	Análisis y gestión entorno nacional	11,9	2,5
	Total Agencia Nacional de Hidrocarburos	224,1	47,4
Ministerio de Minas y Energía	Apoyo financiero a zonas rurales interconectadas a través del FAER	78,8	16,7
	Apoyo financiero programa normalización redes eléctricas (PRONE)	55,4	11,7
	Administración y ejecución del fondo especial cuota de fomento	37,2	7,9
	Apoyo financiero a zonas no interconectadas a través del FAZNI	13,7	2,9
Total Ministerio de Minas y Energía	186,7	39,5	
Servicio Geológico Colombiano	Ampliación conocimiento geológico y del potencial de recursos del subsuelo	52,0	11,0
	Actualización instrumental del sistema sismológico nacional	5,3	1,1
	Total Servicio Geológico Colombiano	59,2	12,5
Total Sector de Minas y Energía		473,1	100,0

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

En funcionamiento, aunque fue el gasto sobre el cual se autorizó un menor porcentaje relativo de vigencias futuras en 2012, con el 17,4% del total, en el se perfiló como el rubro con mayor incidencia, la adquisición de bienes y servicios (\$2,21 billones), con el 65,2% del total. En este subtotal, el sector defensa y policía recibió el 69,3% de este tipo de autorizaciones (Cuadro 6.8).

Otros rubros de menor importancia que obtuvieron autorizaciones de vigencias futuras en funcionamiento, fueron los destinados a cubrir el pasivo en salud de los ferrocarriles en liquidación, el otorgado a la defensoría del pueblo en virtud de la Ley 24 de 1992 y el rubro para servicios personales indirectos, entre otros (Cuadro 6.8).

Cuadro 6.8

**Vigencias futuras autorizadas para funcionamiento en 2012
por rubros representativos**
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Rubros	Valor autorizado	% sobre total en funcionamiento
Adquisición de bienes y servicios Fuerza Aérea	404,0	11,9
Adquisición de bienes y servicios Ejército Nacional	377,8	11,1
Adquisición de bienes y servicios salud Policía Nacional	325,8	9,6
Compra de bienes y servicios Agencia Logística FF.MM.	250,5	7,4
Adquisición de bienes y servicios Unidad Nacional de Protección	223,0	6,6
Adquisición de bienes y servicios salud Ministerio de Defensa	222,3	6,6
Adquisición de bienes y servicios gestión general Policía Nacional	137,1	4,0
Adquisición de bienes y servicios Rama Judicial - Tribunales	73,2	2,2
Adquisición de bienes y servicios DIAN	70,4	2,1
Adquisición de bienes y servicios Armada Nacional	65,6	1,9
Adquisición de bienes y servicios Contraloría General de la República	60,4	1,8
Total adquisición de bienes y servicios por entidades	2.210,1	65,2
Fondo Pasivo Ferrocarriles - Salud	192,8	5,7
Gastos Defensoría del Pueblo, según Ley 24 de 1992	122,0	3,6
Servicios personales indirectos Supersalud	6,32	0,2
Servicios personales indirectos Ministerio de Hacienda	4,15	0,1
Servicios personales indirectos Agencia Nacional de Infraestructura	2,83	0,1
Servicios personales indirectos Estupeficientes	2,76	0,1
Servicios personales indirectos Unidad Gestión Pensiones	2,38	0,1
Servicios personales indirectos Ministerio de Salud	2,14	0,1
Servicios personales indirectos Departamento Ciencia Tecnología	1,50	0,0
Servicios personales indirectos Ministerio de Defensa	1,30	0,0
Servicios personales indirectos Fiscalía general de la Nación	1,22	0,0
Servicios personales indirectos Policía Nacional	1,20	0,0
Servicios personales indirectos pensiones Fondo Pasivo Ferrocarriles	1,11	0,0
Total servicios personales indirectos por entidades	26,9	0,8
Total autorizaciones de vigencias futuras en funcionamiento	3.392,0	100,0

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

En síntesis, los montos autorizados para vigencias futuras en 2012, a nivel del gobierno nacional central, fueron importantes, en especial, los relacionados con la inversión en los sectores de transporte, inclusión social y reconciliación, defensa y policía, vivienda social y territorio y minas y energía, en concordancia con los programas prioritarios desplegados en esta fase de la administración del Presidente Juan Manuel Santos Calderón.

Ejecución de la parte incidente en el presupuesto del GNC de 2012, de vigencias autorizadas en periodos fiscales anteriores

El valor de las vigencias futuras autorizadas en periodos fiscales anteriores, con incidencia en la vigencia fiscal de 2012, fue de \$9,18 billones, las cuales correspondieron a autorizaciones impartidas en 2000, 2004, 2005, 2007, 2008, 2009 y 2010. La mayor parte de esta ejecución se concentró en las autorizaciones dadas en 2010, en cuantía de \$3,47 billones, que representó el 37,8% del total ejecutado; seguidas de las ejecuciones sobre autorizaciones de vigencias futuras en 2009 por \$3,31 billones (36,0% del total) y las realizadas sobre autorizaciones impartidas en 2008 por un monto de \$1,97 billones, que representaron el 21,4% sobre el total ejecutado. De tal manera, las ejecuciones referidas a estos tres periodos fiscales concentraron, de manera conjunta, el 95,2% de la ejecución de vigencias futuras en 2012 (Cuadro 6.9).

Por tipo de gasto, en 2012 la ejecución de vigencias futuras en inversión representó el 94,6% del total (\$8,69 billones), mientras que por funcionamiento se ejecutó el restante 5,4% (\$487,6 mil millones). La ejecución de las vigencias futuras autorizadas en 2010, en inversión, se concentró en el sector transporte, a través de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI); y en menor proporción en el sector de comunicaciones, por conducto del fondo de las TIC y en defensa y policía a través de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea (Cuadro 6.10).

Las vigencias futuras con autorización en 2009 y ejecución en 2012 se verificaron a través del sector transporte con la ANI y el Invías, como sus entidades más activas. Entre tanto, las correspondientes a autorizaciones de 2008 se ejecutaron en su mayoría también por la ANI y el Invías, como entidades adscritas al sector de transporte y la gestión general del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Cuadro 6.10).

Cuadro 6.9

Ejecución general de vigencias futuras autorizadas en otras vigencias con incidencia en 2012- Por sectores y entidades
Cifras en miles de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total general
2000	Servicio de la deuda pública nacional	Servicio deuda pública nacional	4,7	0,1
	Total 2000		4,7	0,1
2004	Minas y Energía	Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	0,0	0,0
	Total 2004		0,0	0,0
2005	Transporte	U.A.E. de la Aeronáutica Civil	0,3	0,0
	Total 2005		0,3	0,0
2007	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión general	2,5	0,0
	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	298,0	3,2
	Inclusión Social y Reconciliación	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	71,7	0,8
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión general	44,6	0,5
	Transporte	Instituto Nacional de Vías (Invías)	20,0	0,2
	Total 2007		436,8	4,8
2008	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	305,1	3,3
	Inclusión Social y Reconciliación	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social -	26,5	0,3
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión general	0,3	0,0
	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura	807,2	8,8
		Instituto Nacional de Vías	826,6	9,0
	Total transporte		1.633,8	17,8
Total 2008		1.965,6	21,4	
2009	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestión general	11,3	0,1
	Ciencia y Tecnología	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y La Tecnología Francisco José De Caldas (Colciencias)	71,1	0,8
	Comunicaciones	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	104,9	1,1
	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión Ggeneral	168,8	1,8
	Minas y Energía	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	47,6	0,5
	Planeación	Fondo Nacional de Regalías	21,4	0,2
	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura	1.978,9	21,5
		Instituto Nacional de Vías	845,8	9,2
		Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de La Magdalena (Cormagdalena)	56,5	0,6
	Total transporte		2.881,3	31,4
Total 2009		3.306,4	36,0	

Continuación cuadro 6.9

Ejecución general de vigencias futuras autorizadas en otras vigencias con incidencia en 2012- Por sectores y entidades
Cifras en miles de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total general	
2010	Agropecuario	Ministerio de Agricultura - Gestión general	1,6	0,0	
	Ciencia y Tecnología	Departamento Administrativo de la Ciencia, Tecnología e Innovación - Gestión general	43,8	0,5	
	Comercio, Industria y Turismo		Ministerio de Comercio, Industria y Comercio- Dirección de Comercio Exterior	0,9	0,0
			Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	2,5	0,0
			Superintendencia de Industria y Comercio	0,9	0,0
			Superintendencia de Sociedades	0,7	0,0
			Total comercio, industria, turismo	4,9	0,1
	Comunicaciones		Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	208,5	2,3
			Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Gestión general	4,9	0,1
			Total comunicaciones	213,4	2,3
	Congreso de la Republica		Congreso - Cámara de Representantes	20,0	0,2
			Congreso - Senado de la República	20,0	0,2
			Total Congreso de la República	40,0	0,4
	Defensa y Policía		Fonpolicía - Gestión general	0,5	0,0
			Hospital Militar	26,4	0,3
			Armada Nacional	88,4	1,0
			Ministerio de Defensa - Comando General	0,9	0,0
			Dirección General Marítima (DIMAR)	0,7	0,0
			Ejército Nacional	41,0	0,4
			Fuerza Aérea	79,3	0,9
			Ministerio de Defensa - Gestión general	5,5	0,1
			Ministerio de Defensa - Salud	98,7	1,1
			Policía Nacional - Gestión general	5,0	0,1
		Total defensa y policía	346,4	3,8	
	Empleo Público Estadísticas		ESAP	4,1	0,0
			DANE	0,3	0,0
			Instituto Agustín Codazzi	0,2	0,0
		Total estadísticas	0,5	0,0	
Hacienda		Ministerio de Hacienda - Gestión general	118,1	1,3	
		Superfinanciera	2,5	0,0	
		UGPPP - Gestión general	1,2	0,0	
		DIAN	12,9	0,1	
		UIAF	0,0	0,0	
		Total hacienda	134,7	1,5	
Inclusión Social y Reconciliación	Acción Social	58,7	0,6		

**Ejecución general de vigencias futuras autorizadas en otras vigencias
con incidencia en 2012- Por sectores y entidades**
Cifras en miles de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total general
2010		ICBF	50,5	0,6
		Total inclusión social y reconciliación	109,3	1,2
		Inteligencia		
		DAS - Gestión general	6,7	0,1
		Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad	4,7	0,1
		Total inteligencia	11,4	0,1
		Justicia		
		Fiscalía General de la Nación	40,0	0,4
		Instituto Medicina Legal	4,6	0,0
		INPEC	119,1	1,3
		Rama Judicial - Consejo de Estado	0,3	0,0
		Rama Judicial - Consejo Superior Judicatura	18,3	0,2
		Rama Judicial - Corte Constitucional	0,3	0,0
		Rama Judicial - Corte Suprema	0,4	0,0
		Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	5,8	0,1
		Total justicia	188,8	2,1
		Minas y Energía		
		ANH	1,8	0,0
		Ministerio de Minas y Energía	12,3	0,1
		Servicio Geológico Colombiano	2,4	0,0
		UPME	0,3	0,0
		Total minas y energía	16,8	0,2
		Planeación		
		Departamento Nacional de Planeación	29,1	0,3
		Fondo Nacional de Regalías	14,6	0,2
		Superservicios	1,7	0,0
		Total Planeación	45,4	0,5
	Salud y Protección Social			
	Superintendencia Nacional de Salud	6,0	0,1	
	Comisión de Regulación en Salud (CRES)	0,6	0,0	
	Total salud y protección social	6,5	0,1	
	Trabajo			
	Ministerio del Trabajo - Gestión general	95,3	1,0	
	Transporte			
	Agencia Nacional de Infraestructura	2.032,3	22,1	
	Instituto Nacional de Vías	136,7	1,5	
	Ministerio de Transporte	5,0	0,1	
	Superintendencia de Puertos	0,2	0,0	
	Aeronáutica Civil	32,7	0,4	
	Total transporte	2.206,9	24,0	
	Total 2010	3.469,9	37,8	

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

Cuadro 6.10

Ejecución de vigencias futuras en inversión autorizadas en otras vigencias con incidencia en 2012. Por sectores y entidades
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total inversión
2005	Transporte	Aeronáutica Civil	0,3	0,0
	Total 2005		0,3	0,0
2007	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Minambiente - Gestión general	2,5	0,0
	Hacienda	Minhacienda y Crédito Público - Gestión general	298,0	3,4
	Inclusión Social y Reconciliación	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	71,7	0,8
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión General	44,6	0,5
	Transporte	Instituto Nacional de Vías	20,0	0,2
	Total 2007		436,8	5,0
2008	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	305,1	3,5
	Inclusión Social y Reconciliación	Agencia Presidencial Para La Acción Social y La Cooperación Internacional (Acción Social)	26,5	0,3
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión general	0,3	0,0
	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura	807,2	9,3
		In vías	826,6	9,5
	Total transporte	1.633,8	18,8	
	Total 2008		1.965,6	22,6
2009	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Ministerio de Ambiente - Gestión general	11,3	0,1
	Ciencia y Tecnología	Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas (Colciencias)	71,1	0,8
	Comunicaciones	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	104,9	1,2
	Hacienda	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión general	168,8	1,9
	Minas y Energía	Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	47,6	0,5
	Planeación	Fondo Nacional de Regalías	21,4	0,2
	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura	1.978,9	22,8
		Instituto Nacional de Vías	845,8	9,7
		Ministerio de Transporte - Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena)	56,5	0,7
		Total transporte	2.881,3	33,2
	Total 2009		3.306,4	38,0

Ejecución de vigencias futuras en inversión autorizadas en otras vigencias con incidencia en 2012. Por sectores y entidades
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total inversión
2010	Agropecuario	Ministerio de Agricultura - Gestión general	0,2	0,0
	Ciencia y Tecnología	Departamento Ciencia, Tecnología e Innovación	43,7	0,5
	Comercio, Industria y Turismo	Ministerio de Comercio - Dirección General Comercio Exterior	0,1	0,0
		Ministerio de Comercio, Industria y Turismo - Gestión general	0,2	0,0
		Superintendencia de Industria y Comercio	0,9	0,0
		Total comercio, industria y turismo	1,2	0,0
	Comunicaciones	Fondo de TIC	208,5	2,4
	Congreso de la Republica	Cámara de Representantes - Gestión general	20,0	0,2
		Senado de la República - Gestión general	20,0	0,2
		Total Congreso de la Republica	40,0	0,5
	Defensa y Policía	Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional	85,8	1,0
		Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	68,5	0,8
		Ministerio de Defensa Nacional - Gestión general	1,0	0,0
		Policía Nacional - Gestión general	3,7	0,0
		Total defensa y policía	159,0	1,8
	Estadísticas	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	0,2	0,0
	Hacienda	Ministerio de Hacienda - Gestión general	57,3	0,7
		Superintendencia Financiera de Colombia	1,5	0,0
		Total hacienda	58,8	0,7
	Inclusión Social y Reconciliación	Acción Social	55,4	0,6
		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	34,0	0,4
		Total inclusión social y reconciliación	89,4	1,0
	Inteligencia Justicia	Fondo Rotatorio DAS	4,7	0,1
		Fiscalía General de la Nación - Gestión general	23,4	0,3
		Medicina Legal y Ciencias Forenses	0,9	0,0
		Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	17,4	0,2
		Total justicia	41,7	0,5
	Minas y Energía Planeación	Ministerio de Minas y Energía - Gestión General	11,4	0,1
		Departamento de Planeación - Gestión General	29,1	0,3
		Fondo Nacional de Regalías	14,6	0,2
		Total Planeación	43,6	0,5
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión General	88,6	1,0
	Transporte	Agencia Nacional de Infraestructura	2.032,3	23,4
Instituto Nacional de Vías		132,6	1,5	
Ministerio de Transporte - Gestión general		0,3	0,0	
Aeronáutica Civil		26,0	0,3	
Total Transporte		2.191,2	25,2	
Total 2010			2.982,3	34,3
Total ejecución vigencias futuras inversión autorizadas previamente con incidencia en 2012			8.691,4	100,0

En funcionamiento, cerca de la totalidad de la ejecución se realizó con cargo a vigencias futuras autorizadas en 2010; mientras que en los sectores, en orden de importancia, lo hicieron defensa y policía, justicia, hacienda y transporte. En defensa y policía, la mayor parte de la ejecución se hizo en salud del Ministerio de Defensa y en otros gastos del Ejército Nacional; en justicia fue notorio el monto ejecutado por el INPEC, seguido de la Fiscalía; mientras que en hacienda se hizo a través de la gestión general del ministerio y transporte por intermedio de la Aerocivil (Cuadro 6.11).

Cuadro 6.11

Ejecución de vigencias futuras en funcionamiento autorizadas en otras vigencias con incidencia en 2012. Por sectores y entidades
Cifras en miles de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total funcionamiento
2004	Minas y Energía	IPSE	0,0	0,0
	Total 2004		0,0	0,0
2010	Agropecuario	Minagricultura - Gestión General	1,4	0,3
	Ciencia y Tecnología	Departamento Ciencia, Tecnología E Innovación	0,1	0,0
	Comercio, Industria y Turismo	Mincomercio Industria Turismo - Dirección General De Comercio Exterior	0,8	0,2
		Mincomercio Industria Turismo - Gestión General	2,2	0,5
		Superintendencia De Sociedades	0,7	0,1
		Total Comercio, Industria y Turismo	3,7	0,8
	Comunicaciones	Ministerio de TIC	4,9	1,0
	Defensa y Policía	FonPolicía - Gestión general	0,5	0,1
		Hospital Militar	26,4	5,4
		Armada Nacional	2,6	0,5
		Ministerio de Defensa Nacional - Comando General	0,9	0,2
		Ministerio de Defensa Nacional - DIMA	0,7	0,1
		Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional	41,0	8,4
		Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea	10,8	2,2
		Ministerio de Defensa Nacional - Gestión General	4,5	0,9
		Ministerio de Defensa Nacional - Salud	98,7	20,3
		Policía Nacional - Gestión general	1,3	0,3
	Total Defensa y Policía	187,4	38,4	
Empleo Publico	ESAP	4,1	0,8	
Estadísticas	DANE	0,3	0,1	
Hacienda	Ministerio de Hacienda - Gestión general	60,8	12,5	
	Superintendencia Financiera de Colombia	1,0	0,2	
	UGPPP - Gestión general	1,2	0,2	
	DIAN	12,9	2,6	
	UIAF	0,0	0,0	
	Total Hacienda	75,9	15,6	

**Ejecución de vigencias futuras en funcionamiento autorizadas en otras
vigencias con incidencia en 2012. Por sectores y entidades**
Cifras en miles de pesos y porcentajes

Año fiscal donde se autorizó V.F.	Sector	Entidad	Total ejecutado	% sobre el total funcionamiento	
2010	Inclusión Social y Reconciliación	Acción Social	3,4	0,7	
		ICBF	16,5	3,4	
		Total inclusión social y reconciliación	19,9	4,1	
	Inteligencia	DAS - Gestión general	6,7	1,4	
		Fiscalía General de la Nación	16,6	3,4	
	Justicia	Medicina Legal y Ciencias Forenses	3,6	0,7	
		INPEC	119,1	24,4	
		Rama Judicial - Consejo de Estado	0,3	0,1	
		Rama Judicial - Consejo Superior de la Judicatura	0,9	0,2	
		Rama Judicial - Corte Constitucional	0,3	0,1	
		Rama Judicial - Corte Suprema de Justicia	0,4	0,1	
		Rama Judicial - Tribunales y Juzgados	5,8	1,2	
		Total Justicia	147,1	30,2	
		Minas y Energía	Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	1,8	0,4
			Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	0,9	0,2
	Servicio Geológico Colombiano		2,4	0,5	
	UPME		0,3	0,1	
	Total minas y energía		5,4	1,1	
	Planeación	Superintendencia de Servicios Públicos	1,7	0,4	
		Superintendencia Nacional de Salud	6,0	1,2	
	Salud y Protección Social	U.A.E. Comisión de Regulación en Salud (CRES)	0,6	0,1	
		Total salud y protección social	6,5	1,3	
	Trabajo	Ministerio del Trabajo - Gestión general	6,8	1,4	
	Transporte	Instituto Nacional de Vías	4,2	0,9	
		Míntransporte - Gestión general	4,7	1,0	
		Superintendencia de Puertos y Transporte	0,2	0,0	
		Aeronáutica Civil	6,7	1,4	
		Total transporte	15,7	3,2	
	Total 2010		487,6	100,0	
Total ejecución vigencias futuras funcionamiento autorizadas previamente con incidencia en 2012			487,6	100,0	

Hallazgos presupuestales vigencia 2012

Principales hallazgos presupuestales

Para la vigencia 2012, La Contraloría General de la República (CGR) quiso transformar la presentación tradicional de los diferentes hallazgos presupuestales, modificando el esquema por delegada sectorial, según lo reportado por el proceso auditor en el aplicativo Audibal de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

En esta ocasión se establecieron 10 tipos de hallazgos en los cuales, de alguna manera, los equipos auditores encontraron que los registros de la contabilidad presupuestal no cumplían con los estándares legales, en especial, los registrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, siendo reportados los casos con mayores problemas o deficiencias en:

- 1) Vulneración de los principios presupuestales;
- 2) Programación presupuestal;
- 3) Modificaciones presupuestales;
- 4) Ejecución de gastos;
- 5) Ejecución de ingresos presupuestales;
- 6) Expedición y cancelación de los certificados de disponibilidad presupuestal;
- 7) Constitución de reservas presupuestales;
- 8) Constitución de cuentas por pagar presupuestales;
- 9) Vigencias futuras;
- 10) Registros presupuestales del SIIF.

Vulneración de principios presupuestales

En el proceso de programación y ejecución presupuestal, algunas entidades observaron actividades y procedimientos que vulneraron la integridad de los principios presupuestales, especialmente, los de anualidad, planificación, especialización, universalidad y coherencia macroeconómica. Tales entidades fueron las siguientes (Cuadro 7.1):

Entidades que vulneraron los principios presupuestales

Ministerio del Interior y de Justicia	Se evidenció en los estudios de conveniencia y del proceso de selección y en los mecanismos de administración y control, altos niveles en los factores de riesgo: eficiencia, eficacia, oportunidad, consistencia de la información y economía, al encontrarse situaciones que afectan la temporalidad de la anualidad fiscal establecida en las normas presupuestales vigentes en Colombia para la ejecución y optimización de los recursos apropiados.
Ministerio del Interior y de Justicia	Se evidenció que el Ministerio omitió la esencia normativa del presupuesto que se destinó al Fondo de Protección de Justicia a través del Decreto 4970 de 2011 de Liquidación del Presupuesto 2012, por \$337,5 millones, desarrollando acciones administrativas que al final tampoco conducen al uso de los recursos. La situación descrita denotó debilidades en la aplicación de los principios presupuestales contemplados en el Decreto 111 de 1996, así como en la planeación contractual establecida en la Ley 80 de 1993, para cumplir con lo estipulado por norma para el fondo y la ejecución presupuestal teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de éste.
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	La entidad, a pesar de presentar solicitud ante el DNP con justificación para reducción de los recursos de inversión destinados al proyecto implementación del Sistema Integrado de información tipo ERP, cuyo rubro ascendía a \$4.100 millones, se solicitó reducción de \$3.600 millones, quedando un saldo para ejecutar de \$500 millones, el cual tampoco fue ejecutado durante la vigencia 2012, lo que indicó falta de planeación para la utilización y ejecución del saldo final de los recursos aplicados en este rubro.
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	En la regional pacífico, en la revisión y seguimiento efectuado en la vigencia 2012, se observó que la entidad reintegró \$1.864,5 millones, debido a una inadecuada planeación en la asignación de los recursos y a deficiencias de control interno, incumpliendo con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Se evidenciaron deficiencias en el proceso de planificación, en razón a que se determinó que los recursos apropiados durante la vigencia auditada a través de contratos y/o convenios interadministrativos, no se ejecutaron conforme al principio de anualidad, en tanto que el Ministerio constituyó reservas por \$121.251 millones correspondientes a los convenios 155/2012 y 219/2012 y cuentas por pagar por \$307.223 millones, de proyectos que representan el 32,3% del presupuesto de inversión y de las transferencias de capital, las cuales, en concepto de la auditoría de la CGR, no cumplen con los requisitos previstos en las normas presupuestales, por cuanto la justificación para su constitución en caso de las reservas no obedece a situaciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito y las cuentas por pagar no se sustentan en el recibo de bienes y/o servicios, sino en el valor de recursos pendientes de giro a los operadores de los convenios y/o contratos
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	El artículo 49 del Decreto 111 de 1996, establece que el presupuesto deberá elaborarse teniendo en cuenta las metas financieras contenidos en el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones, para su inclusión en el proyecto de presupuesto, herramienta que sirve para planificar los ingresos y gastos a presentarse en una determinada vigencia fiscal. Sin embargo, en la regional Antioquia del ICBF, esta herramienta no guardó coherencia entre el presupuesto liquidado inicialmente y las metas sociales por cada objetivo misional, ya que su asignación inicial fue insuficiente para su financiación, generando un volumen de adiciones presupuestales que superaron el 80% de la apropiación inicial, equivalente a \$169.050,3 millones, denotándose falta de planeación en la asignación de los recursos destinados al cumplimiento de los objetivos misionales de la regional, con el riesgo de que no se garantice la continuidad en la prestación del servicio.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Contraviniendo el principio presupuestal de especialización (Artículo 18 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Artículo 34, numerales 1 y 3 de la Ley 734 de 2002), el ICBF - Dirección Regional Risaralda ejecutó recursos en la vigencia 2012 con cargo a los rubros presupuestales C320-1504-009-007- Apoyo en contratación de servicios y C320-1504-009-014- Fortalecimiento a la gestión institucional- Recursos de inversión, destinándolos para gastos de funcionamiento, mediante la modalidad de contrato de prestación de servicios profesionales para desarrollar actividades permanentes de carácter administrativo, en el apoyo al Grupo Financiero de la Dirección Regional.

Entidades que vulneraron los principios presupuestales

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS)	La inversión social se encontró afectada en \$248.157,2 millones, debido a una inapropiada planeación presupuestal, especialmente en los rubros implementación obras para la prosperidad a nivel nacional FIP e implantación de un programa Red de Seguridad Alimentaria (RESA) Región Nacional, implementación generación de ingresos y proyectos productivos para población desplazada - APD.FIP. Así mismo, el programa de implementación mejoramiento integral de condiciones de habitabilidad nivel nacional FIP, fortalecimiento de capacidades locales y regionales para la construcción entre otros donde la obligación fue mínima y el porcentaje del valor obligado frente a lo comprometido fue alto, quedando en reserva presupuestal y afectando rubros de la inversión social.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Se evidenciaron deficiencias en los procesos de planificación corporativos, por cuanto en el último trimestre de 2012 Corantioquia suscribió 71 convenios interadministrativos por \$7.291.733.863 y con fecha de terminación en 2013 o 2014, debido a que la entidad utilizó la figura de convenio interadministrativo para trasladar los recursos del presupuesto y que aparezca como ejecutado, lo que generó distorsión de la ejecución presupuestal e impidió que reflejara la realidad económica de la entidad, además que puede generar costos administrativos y de oportunidad que podrían constituir desvío de recursos y daño patrimonial.
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	Conexo con lo precedente, no se vislumbró que la entidad realizara los ajustes en las herramientas de planificación presupuestal como son el Plan Anual de Caja (PAC), ni que haya implementado el Banco de Proyectos Corporativo, donde se concertan las inversiones programas, proyectos, metas y actividades a realizarse en la vigencia fiscal, el cual deberá guardar concordancia con el Plan de Gestión Ambiental Regional. Lo anteriormente descrito va en contravía de lo consagrado en el artículo 23 del Acuerdo 0007 del 07 de septiembre de 2010 y en la Ley 734 de 2002 en sus artículos 34, numerales 1º y 48, numerales 22, 23 y 25.
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	No hay unidad en el manejo presupuestal y contable en la entidad, permitiendo debilidades en los estados financieros y en la ejecución de recursos públicos. En este orden de cosas, no existe un manejo contable, financiero y presupuestal prudente y acorde a la normatividad que se aplica en el tema presupuestal.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Se observó que en la ejecución de ingresos de la regional Casanare del ICBF se presentó un saldo de rendimientos financieros por valor de \$102,6 millones y en la cuenta contable de ingresos financieros presentó un saldo, a 31 de diciembre de 2012, por valor de \$114,2 millones, lo cual generó una diferencia de \$11,6 millones. De igual manera se presentó de contribuciones parafiscales del presupuesto de ingresos, por valor de \$258,5 millones y la cuenta contables de ingresos aportes sobre la nómina, la cual presentó un saldo de \$275,3 millones, cuyas diferencias no evidencian el ingreso al presupuesto de la entidad dentro de la vigencia mencionada. Lo anterior, sin dar aplicación a los principios de anualidad y universalidad de la Ley 111 de 1996.

Deficiencias en la programación presupuestal

Como resultado de los diferentes procesos de auditoría, se observaron deficiencias en la programación presupuestal, entre las que se destacaron recurrentes y numerosos traslados presupuestales, donde para algunas empresas no se programó la disponibilidad inicial; no se planeó, ni justificó adecuadamente sus gastos de acuerdo a las necesidades reales, así (Cuadro 7.2) :

Entidades con deficiencias en la programación presupuestal

Fondo de Comunicaciones	El proceso de programación y elaboración del presupuesto no fue eficiente, debido a que en la vigencia 2012, no obstante que el presupuesto se redujo significativamente en \$165.571 millones, equivalentes al 12% de la apropiación inicial, se efectuaron 43 traslados presupuestales internos y externos, entre los diferentes rubros, por \$52.923.94 millones aproximadamente, situación que generó demoras y desgaste administrativo y financiero en el proceso de ejecución presupuestal.
Ministerio del Interior y de Justicia	Viabilización de proyectos que posteriormente fueron modificados en sus concepciones por factores técnicos y administrativos, cuyas acciones generaron riesgo a los recursos invertidos y al propósito de los mismos en la optimización de uso.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Se observó que Caprecom no presentó el informe de la desagregación del presupuesto de ingresos y gastos a la Junta Directiva para sus observaciones, modificaciones y reafirmación mediante acuerdo antes del 1 de febrero de 2012, siendo presentado y reafirmado mediante Acuerdo 000001 del 7 de mayo de 2012, por el cual se reafirmó la Resolución 00001 del 2 de enero de 2012 de desagregación del presupuesto de ingresos y gastos de la Unidad de Salud RS y Unidad de Pensiones de Caprecom para la vigencia fiscal 2012, es decir tres meses después.
Comisión Nacional del Servicio Civil	Se evidenció que el presupuesto aprobado para la CNSC por Ley, difirió en \$20.657,9 millones de lo consignado en la Resolución 4742 del 30 de diciembre de 2011 de la CNSC, mediante la cual se aprobó el presupuesto de ingresos y gastos de funcionamiento e inversión para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2012, por la suma de \$63.668,2 millones.
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	Conforme con el análisis realizado por cada rubro, se observó que existen debilidades en la programación y ejecución de los recursos apropiados en funcionamiento (gastos de personal y generales), debido a que la entidad no presentó la planeación y justificación de sus gastos de acuerdo a las necesidades reales, como se evidenció en la baja ejecución de algunos rubros, presentada en la vigencia 2012 como otras compras de equipos (27%), seguro equipos eléctricos (3%), prima técnica no salarial (68%). La no ejecución de los recursos presupuestados conllevó a la afectación de las metas e indicadores propuestos en la respectiva vigencia.
Ministerio de Transporte	Las especies venales no son incluidas dentro de los ingresos corrientes del Ministerio de Transporte.
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)	De la apropiación vigente a 31 de diciembre de 2012, por \$1.130.511 millones, se suscribieron compromisos por \$1.031.856 y quedaron \$98.651 millones como una apropiación disponible, debido, en gran parte, a que la ejecución de los recursos propios depende directamente del recaudo efectivo, generado por las actividades económicas (comerciales, industriales y agrícolas) desarrolladas al interior de los establecimientos, en las cuales las expectativas de ventas para lograr las metas de lo presupuestado es de vital importancia, situación que no se alcanzó en su totalidad reflejándose en el saldo mencionado, debido a una proyección muy ambiciosa del recaudo de los ingresos propios y deficiencias en el cumplimiento de las actividades económicas.
Electrificadora del Huila (Electrohuila) S.A. E.S.P.	En los ingresos corrientes por \$330.177 millones de la vigencia 2012, no se apropió en el presupuesto inicial, ni se creó la cuenta o rubro para registrar los ingresos obtenidos por venta de mercado mayorista y bolsa de energía por \$20.551 millones, los cuales se presentaron en la ejecución presupuestal en el rubro de venta de servicios usuario final, el cual no corresponde a este concepto.
Ministerio de la Cultura	El Ministerio no reintegró a la Dirección del Tesoro Nacional los rendimientos financieros generados en las vigencias 2008 a 2012, producto de los convenios 903 y 1193 de 2008 suscritos con el Ictex, lo que sumó \$410,8 millones y, por el contrario, pactó cláusulas sobre el manejo de los mismos, consignando de manera expresa la forma como la entidad contratista dispondría de ellos, en uno de los contratos reinvertiéndolos en el mismo proyecto y en el otro reintegrándose a la liquidación del convenio, cuya duración fue pactada en dos años con prórroga automática por el mismo tiempo, el cual lleva cuatro años vigente.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Revisado el presupuesto de ingresos para la unidad de salud régimen subsidiado suministrado por Caprecom, se observó que el mismo no contempló la disponibilidad inicial dentro de su presupuesto de ingresos para la vigencia fiscal 2012; teniendo en cuenta que corresponde al saldo final estimado de caja, bancos e inversiones temporales, excluyendo los recursos administrados a terceros de la vigencia anterior, cuya finalidad es la atención de las cuentas por pagar de la vigencia anterior y de los pagos iniciales de la nueva vigencia fiscal, tal como lo establece el Acuerdo 013 de 1996 artículo 6º.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Realizada la revisión al proceso de causación presupuestal de ingresos de Caprecom, se evidenció que el mismo no se realiza de manera integrada con la División de Tesorería, es decir al momento de efectuar un recaudo tesorería. Este no afecta de manera simultánea el presupuesto de ingresos en el rubro respectivo, sino que se realiza de manera manual a través de archivos enviados a presupuesto a final de cada mes por Tesorería con las operaciones efectivas de caja (OFC), lo que no permite que se cuente presupuestalmente con información oportuna. Dicha situación ha sido reiterada por la CGR.

Entidades con deficiencias en la programación presupuestal

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Se evidenció que mediante Acuerdo 409 de 2012 se incorporaron \$13.390.768 en exceso como excedentes financieros de la vigencia 2011 al presupuesto de la vigencia 2012. Lo anterior, debido a deficiencias de control interno presupuestal que generó incertidumbre sobre el monto real de los excedentes financieros del 2011 y su incorporación a 2012.
Fondo Nacional Ambiental (Fonam)	En toda la vigencia 2012 el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) recaudó \$46.682,5 millones, de los cuales se apropiaron un total de \$39.609 millones, quedando excedentes sin apropiar por \$7.073,5 millones. El reglamento operativo del Fonam, adoptado mediante Decreto 4317 de 2004, establece que cada una de las líneas de financiación y sus subcuentas tienen definidas la procedencia de sus recursos y la destinación de los mismos, se observa que la entidad no fue lo suficientemente diligente para apropiar la totalidad de los recursos recaudados, afectando la disponibilidad de recursos para cada una de las líneas y subcuentas del fondo.
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena)	Según el Acuerdo 014 de 2002, por medio del cual se estableció el reglamento para el manejo del presupuesto general de recursos propios de Cormacarena, en su capítulo IV, artículo vigésimo, numeral 2, el proyecto de presupuesto para la vigencia siguiente debe ser presentado para su aprobación en diciembre de la vigencia en curso ante el consejo directivo de la corporación.
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena)	Se evidencia que el Consejo Directivo de la entidad, el 23 de enero de 2012, mediante Resolución PS-Cj. 1.2.6.12.021, efectuó una adición al presupuesto por \$2.214,5 millones, por concepto de ingresos corrientes/ no tributarios / aportes de otras entidades en consideración a recursos provenientes de la suscripción de convenios de la vigencia 2010 y 2011, que a 31 de diciembre de 2011 no habían sido ejecutados en un 100%. De igual manera, el 3 de febrero de 2012, mediante Resolución PS-Cj. 1.2.6.12.076 se efectuó una adición al presupuesto por \$6.010,8 millones por concepto de recursos propios/ingresos corrientes/ no tributarios/ aportes de otras entidades en consideración a recursos provenientes de la suscripción de convenios de la vigencia 2011, que a 31 de diciembre de 2011 no habían sido ejecutados, lo que contravino los principios presupuestales de anualidad y universalidad, teniendo en cuenta que en este caso, en particular las apropiaciones financiadas con los aportes de otras entidades en desarrollo de los mencionados convenios, habían sido perfeccionados en vigencias anteriores y no fueron incluidos oportunamente en la proyección del presupuesto de la vigencia 2012, situación que evidenció las deficiencias de la entidad en la elaboración y programación del mismo.
Instituto Nacional de Vías (Invias)	Se presentaron deficiencias administrativas en el trámite de cuentas presentadas para el pago de los contratos, las cuales, de acuerdo con las actas de Junta Directiva, son presentadas en fechas posteriores al cierre de recepción de las mismas y en algunos casos las observaciones realizadas por los gestores a las actas presentadas por los contratistas no se realizan oportunamente. Esta situación generó desfinanciamiento de los proyectos y evidenció deficiencias en la programación presupuestal de los compromisos adquiridos por el Instituto. Como se observa, de acuerdo con informe de ejecución presupuestal, durante la vigencia se aprobaron recursos para el pago de pasivos exigibles de vigencias expiradas por \$27.967,9 millones, de los cuales se comprometieron \$27.965,7 millones y se pagaron \$26.823,65 millones, afectando el presupuesto de la vigencia. Así mismo, de acuerdo con la Oficina de Planeación del Invias, a 31 de diciembre de 2012, existen obligaciones para el pago de vigencias expiradas por \$4.838,2 millones, las cuales se encuentran pendientes de trámite para su cancelación. Lo anterior evidenció deficiente gestión de las unidades ejecutoras en el trámite oportuno para el pago de las obligaciones adquiridas e incumplió lo establecido en el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993 (principios de la gestión fiscal) y el artículo 3º de la Ley 489 de 1998 (principios de la función administrativa).
Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)	Analizadas las actas de Consejo Directivo correspondientes a las vigencias 2011 y 2012, se observó que se continuaron presentando las deficiencias comunicadas en la auditoría anterior; no se está reuniendo trimestralmente; como tampoco se está cumpliendo con la aprobación al anteproyecto de presupuesto, ni con la aprobación del PAC, en incumplimiento a lo establecido en el Decreto 555 de 2003, situación que podría incidir en la toma de decisiones de la alta gerencia, con posible incidencia disciplinaria.
Electricadora del Huila (Electrohuila) S.A. E.S.P.	El presupuesto de la vigencia 2012 reportó como disponibilidad inicial la suma de \$47.085 millones, el cual se modificó mediante Acuerdo de Junta Directiva 01 del 7 de marzo de 2012 en \$34.656 millones, para un presupuesto definitivo de \$81.741 millones; sin embargo, la disponibilidad final, a 31 de diciembre de 2011, ascendió a \$47.085 millones, presentándose diferencia de \$34.656 millones, debido a debilidades en el manejo presupuestal, que generó incertidumbre en la veracidad de los recursos disponibles.
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	Conforme con el análisis realizado por cada rubro, se observó que existen debilidades en la programación y ejecución de los recursos apropiados en funcionamiento (gastos de personal y generales), debido a que la entidad no presentó la planeación y justificación de sus gastos de acuerdo a las necesidades reales, como se evidenció en la baja ejecución de algunos rubros, presentada en la vigencia 2012 como otras compras de equipos (27%), seguro equipos eléctricos (3%) y prima técnica no salarial (68%). La no ejecución de los recursos presupuestados conllevó a la afectación de las metas e indicadores propuestos en la respectiva vigencia.

Modificaciones presupuestales

Con relación al proceso de modificaciones presupuestales, se encontraron los siguientes hallazgos (Cuadro 7.3):

Cuadro 7.3

Entidades con problemas en las modificaciones presupuestales	
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Confrontados los saldos de la ejecución presupuestal de ingresos y egresos a 31 de diciembre de 2012, frente a las resoluciones que lo modifican, se encontraron diferencias en los rubros UPC régimen subsidiado vigencia, CXC Rég. Subsidiado vigencia, Recuperación de cartera y sector financiero del presupuesto de ingresos y prima de vacaciones, bonificación, honorarios tercerización, remuneración personal, urgencias servicios anteriores, Subsidios totales baja complejidad, Servicios salud tutelas y/o Eventos NO POS entre otros del presupuesto de gastos, presentadas en los saldos registrados correspondientes a las adiciones y reducciones del presupuesto de la regional frente a las resoluciones emitidas por el nivel central, vigencia 2012.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	La corporación no adicionó, a 31 de diciembre de 2012, al presupuesto de ingresos, \$375.432.239,55 correspondiente a valoración de inversiones e intereses generados por cuentas de ahorro, durante la vigencia 2012.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Revisada la desagregación y ejecución del presupuesto de gastos de las regionales (puntos de control incluida Bogotá-Cundinamarca), se evidenció que durante la vigencia 2012 Caprecom realizó modificaciones al presupuesto inicial hasta por un valor siete veces superior a la apropiación inicial, así mismo se observó una baja ejecución en pagos.

Por baja ejecución presupuestal de gastos

En varias entidades se observó una baja ejecución de gastos presupuestales, con lo que se comprometieron algunos de los objetivos misionales de las mismas; y en otros casos, los recursos presupuestales se entregaron en administración aplazando el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron aprobadas las correspondientes disponibilidades, así (Cuadro 7.4):

Entidades con problemas en las modificaciones presupuestales

Ministerio de Transporte	Baja ejecución presupuestal (56%) debido a la falta de ejecución del programa para la reposición y renovación del parque automotor de carga nacional.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	La ejecución del presupuesto de gastos estuvo por debajo del 90%, quedando por ejecutar \$8.266,6 millones, equivalente al 10,5% del total apropiado, debido, entre otros aspectos, a falta de planificación y programación del mismo, lo que evidenció pérdidas de apropiación que no fueron afectadas por CDP y/o que habiéndose afectado con CDP no fueron utilizadas tanto en funcionamiento e inversión.
Instituto Nacional de Vías (Invías)	Se presentó deficiencia en la efectiva ejecución presupuestal de los recursos asignados a la Entidad que ascendió a \$3.551.747,2 millones, entre los que se encuentran \$3.367.060,60 para inversión, de que se comprometieron \$3.294.351,81 millones (98%) y obligaciones por \$2.689.379,15 millones (80%), entre los que se encuentran de acuerdo con las notas contables \$700.000 millones, correspondiente a anticipos entregados, lo que evidenció que solo el 59% del presupuesto asignado se ejecutó efectivamente durante la vigencia.
Unidad para la Administración del Riesgo	El rubro otros (49,49%), servicios personales indirectos (27,67%), adquisición de bienes y servicios (32,78%) e Implantación del sistema integrado de información para la prevención y atención de desastres (7,33%), evidenciaron una baja gestión en la ejecución de los recursos asignados a la Unidad en la vigencia 2012, que incidió en la efectividad de los resultados esperados y las metas establecidas.
Cámara de Representantes	Por deficiencias en la planeación, coordinación y ejecución de las diferentes áreas encargadas de su realización, se observó baja ejecución del presupuesto de la Cámara de Representantes, en especial en lo relacionado con los gastos de inversión. Lo anterior afectó la gestión institucional, comprometiendo la satisfacción de las necesidades de los clientes, tanto internos como externos, de las Corporación y el desarrollo de la función administrativa de la entidad, especialmente en el cumplimiento de los principios constitucionales de eficiencia y eficacia.
Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)	Para la vigencia 2012 el presupuesto de gastos de funcionamiento ascendió a \$23.010 millones, equivalentes al 53,5% del total, con una ejecución del 32,2%, que evidenció en algunos rubros, como gastos generales, una ejecución baja. Al igual que en el caso del rubro adquisición de bienes y servicios, con una apropiación de \$7.401 millones, que representan el 32,16% del total de gastos de funcionamiento, de los cuales solo se comprometieron \$2.404 millones. Así mismo, en lo que respecta a transferencias corrientes se presentó una apropiación de \$10.963 millones, que representó el 47,64% del presupuesto de gastos de funcionamiento, y recursos no se utilizaron en el transcurso de la vigencia.
Superintendencia de Notariado y Registro	Del análisis a la ejecución presupuestal de los recursos incluidos por Superintendencia de Notariado y Registro para las vigencias fiscales de 2006 a 2012, por \$271.965 millones, asignados para el pago de bonos pensionales y pasivo Fonprenor, se observaron debilidades de programación, ejecución y pago de los compromisos, debido a que la entidad comprometió \$145.305 millones (53,4%) y cuenta con una apropiación pendiente por comprometer a diciembre de 2012, por \$126.600 millones, que representó el 46,6%, lo que evidenció un uso inadecuado de los recursos en términos de eficiencia, eficacia, economía, debido a que la entidad programa cada año estos recursos y no los ejecuta.
Superintendencia de Notariado y Registro	Adicionalmente, se observó que del total de los compromisos, por \$145.305 millones, la SNR trasladó al Fondo de Reservas de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Fondo de Pensiones Públicas a Nivel Nacional (FOPEP) el 61,9%, por \$90 mil millones, quedando por trasladar la diferencia, por \$55.305 millones (38,1%) a los fondos en mención, situación que evidenció falta de gestión por parte de la entidad.
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Se observó que la ejecución presupuestal de la entidad para la vigencia 2012 fue baja (80,34%), debido a la falta de planeación y programación del presupuesto respecto a la apropiación de recursos, dejando de utilizarlos en necesidades apremiantes del sector.
Electrificadora del Huila (Electrohuila) S.A. E.S.P.	En el presupuesto de 2012 existen proyectos que no se ejecutaron por \$18.287 millones y los recursos pasaron a la siguiente vigencia sin que se cumplan las metas propuestas, debido a deficiencias de planificación administrativa, que no permitieron la ejecución que proyectos importantes y necesarios en el giro ordinario de los negocios misionales, a pesar de hallarse debidamente presupuestados.

Entidades con problemas en las modificaciones presupuestales

Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	La apropiación definitiva del presupuesto de gastos ascendió a \$36.400,2 millones, con una ejecución de \$23.303,1 millones, equivalentes al 64%, del total del presupuesto asignado, que evidenció una baja gestión y afectación en el cumplimiento de las metas propuestas, impactando principalmente en la ejecución de los gastos de inversión, con una apropiación de \$31.070 millones y una ejecución de \$18.689,3 millones (60%).
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	El presupuesto de inversión apropiado para la vigencia 2012 ascendió a \$1.207.550 millones, de los cuales \$744.866 millones, equivalentes al 61,7%, fueron entregados por el ministerio durante la vigencia a los operadores de los convenios y/o contratos interadministrativos. Del porcentaje mencionado, se evidenció que quedaron pendientes por desembolsar \$288.800 millones de acuerdo con lo reflejado en los estados financieros de los operadores y del MADR a diciembre 31 de 2012. Como consecuencia, se concluyó que del total de los recursos de inversión apropiados, por \$1.207.550 millones, tan solo \$456.066 millones, correspondientes al 37,8%, fueron ejecutados y/o desembolsados por los operadores, evidenciando una afectación al desarrollo de la política implementada por el MADR; en tanto que los instrumentos que la operativizan no reflejan la eficacia de la planeación propuesta al inicio de la vigencia, lo que contravino las normas legales que fijan los presupuestos de los programas y, por ende, el propósito estatal definido en el Plan Nacional de Desarrollo.
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	En la ejecución de los recursos asignados a la regional Huila, programas de inversión, algunos presentaron un bajo porcentaje de ejecución: el rubro C-310-704-3 administración educativa y servicio apoyo formación profesional, se ejecutó en 87,05%, quedando un saldo de \$236.13 millones; el rubro C-310-704-158 Actuación y elaboración de diseños curriculares se ejecutó en el 67,53%; el rubro C-310-704-20 capacitación a empleados y trabajadores para su desempeño lo hizo en el 89,75%, por deficiencias de gestión que afectan el cumplimiento de los objetivos misionales.
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	Del total del presupuesto de gastos aprobado para 2012, el cual fue de \$13.299 millones entre inversión y gastos de funcionamiento, quedaron sin ejecutar y pagar \$4.914.6 millones, que corresponden al 40% aproximadamente, es decir, que en dicho porcentaje se ejecutó el presupuesto, lo que reflejó falencias en la planeación y ejecución del presupuesto y en la ejecución contractual, al igual que en el desarrollo de programas y proyectos, tareas que se están dejando para el cierre de la vigencia.
Superintendencia del Subsidio Familiar	Se evidenció una baja ejecución en el presupuesto de la entidad, pues del valor total aprobado por \$19.168,27 millones, se ejecutaron \$8.821,2 millones que correspondieron al 45,97%. Con respecto a los recursos para inversión, le aprobaron a la SSF \$7.766,77 millones, de los cuales se ejecutó \$4.089,49 millones, que equivalen al 52,65%, denotando una baja gestión.
Ministerio del Interior y de Justicia	Pago de comisión de servicios en los contratos en porcentajes diversos de 1%, 3%, 6,5% y hasta el 10%, sin exponer los criterios de la acción administrativa para dicha variación, cuando los objetos contractuales son de la misma calidad.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Según la programación y ejecución de los recursos en la rendición de la cuenta enviada a la CGR para la vigencia 2012, se observó que nueve de los 53 proyectos registrados presentaron un porcentaje de avance inferior en tiempo, teniendo en cuenta que de la revisión a los pagos de los convenios se observó que el giro de los recursos no siempre obedeció al cumplimiento de las metas físicas, en situación que se advirtió frente al cumplimiento efectivo de los objetivos y metas misionales de la entidad para la vigencia 2012.
Fondo de Comunicaciones	La ejecución de gastos durante la vigencia 2012 ascendió a \$1.239.280 millones, equivalente al 98% del presupuesto asignado, cuyos recursos fueron asignados principalmente en los meses de noviembre y diciembre, el porcentaje de ejecución presupuestal se alcanza con la entrega de gran cantidad de recursos por transferencias a otras entidades y contratos o convenios para la administración de recursos, los que no desarrollan el objeto de las apropiaciones presupuestales dentro de la vigencia fiscal correspondiente.

Deficiencias en ejecución de ingresos presupuestales

En la ejecución de ingresos, los equipos de auditoría encontraron los siguientes hallazgos (Cuadro 7.5):

Cuadro 7.5

Entidades con deficiencias en ejecución de ingresos presupuestales	
Electrificadora del Huila (Electrohuila) S.A. E.S.P.	En el Presupuesto de ingresos de 2012 no se recaudaron recursos por \$20.940 millones, que representaron el 4,8% de los ingresos definitivos, en los siguientes rubros: crédito interno por \$14.251 millones, aportes departamentales por \$6.009 millones y aportes municipales por \$ 688 millones, cuyos recursos fueron programados desde la vigencia 2011 y por falta de gestión administrativa no se desarrollaron las inversiones programadas y el logro de los objetivos organizacionales.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Al cierre de 2012 presentó un mayor valor ejecutado de \$608.653 por ingresos generados por rendimientos sobre contratos.
Corporación Autónoma Regional del Atlántico	Déficit presupuestal de ingresos por \$5.613 millones, debido a que los recaudos reales tuvieron una baja del 23% frente a lo presupuestado, en razón que la entidad no estableció políticas de cobro para el recaudo de la sobretasa ambiental-impuesto predial.

Por deficiencias en la expedición y cancelación de los certificados de disponibilidad presupuestal

En varias entidades se incumplió con la normatividad vigente relacionada con la expedición previa y oportuna de los certificados de disponibilidad presupuestal (artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Decreto 734 de 2012) o la no cancelación de los certificados de disponibilidad no comprometidos (artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto; numeral 1 de la Circular 046 de noviembre de 2012, Circular 042 del 19 de diciembre del 2012, ambas de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público), así (Cuadro 7.6):

Entidades con deficiencias en la expedición y cancelación de los certificados de disponibilidad presupuestal

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	Se evidenció que el contrato interadministrativo 38-2012 se suscribió el acta de inicio antes de efectuarse el respectivo registro presupuestal. Es así que el Certificado de Disponibilidad Presupuestal 23612 se expidió el 2 de diciembre de 2012, el contrato se suscribió el 24 de diciembre de 2012, el registro presupuestal 59512 se efectuó en el 27 de diciembre de 2012 y el acta de inicio se firmó el 24 de diciembre de 2012, es decir, cuatro días antes que la Entidad realizara el registro presupuestal. De otra parte, el contrato fue suspendido el 26 de diciembre de 2012, por catorce (14) días sin que se legalizara, según consta en el acta de suspensión y reanudación 01, suscrita por el contratista y el supervisor del contrato. Lo anterior contravino lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y el Decreto 734 de 2012.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Caprecom regional Caldas suscribió contratos o adiciones sin contar con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, el cual garantiza la existencia del rubro y la apropiación presupuestal suficiente para atender un gasto determinado; así mismo, se observaron eventos en los que se expidió registro presupuestal sin adquirirse el compromiso, como lo exige el Decreto 115 de 1996 y demás disposiciones anotadas.
Fondo de Comunicaciones	Al cierre de la vigencia 2012 se efectuaron devoluciones al presupuesto por \$44.616,29 millones de recursos no ejecutados de vigencias futuras aprobadas para contratos de 2011, por \$24.569,36 millones; otros contratos 2011 por \$986,4 millones; contratos 2012, por \$1.012,63 millones y actos administrativos, por \$1.559,43 millones, entre otros, por cuanto no existe un mecanismo de control que reglamente internamente la vigencia de los certificados de disponibilidad expedidos para que puedan ser cancelados cuando no sean utilizados o al expirar su vigencia, a fin de dejar libre la apropiación y poder expedir nuevas disponibilidades.
Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)	Al cierre de la vigencia 2012 se evidenció un saldo en los certificados de disponibilidad presupuestal, por \$142,21 millones, en cabeza del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), los cuales no fueron liberados al cierre de la vigencia, a pesar de no corresponder a compromisos adquiridos, incumpliendo lo establecido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto; numeral 1 de la Circular 046 de noviembre de 2012 y Circular 042 del 19 de diciembre del 2012, ambas de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Numeral 10 del Manual de Procedimientos de Ejecución Presupuestal AP-GFI-PD-04, aprobado el 30 de octubre de 2012.
Escuela Superior de Administración (ESAP)	En la territorial Norte de Santander se evidenciaron certificados de disponibilidad presupuestal que respaldan las vinculaciones de docentes por hora cátedra, con fechas posteriores a la que se suscribió la resolución correspondiente. Así mismo se imputaron certificados de disponibilidad diferentes a los contemplados en las resoluciones; y los valores de los registros presupuestales no coinciden con las resoluciones y en el campo donde se indica el tipo y número de documento soporte y observaciones, figura como resoluciones de viáticos y gastos de viaje. Lo anterior debido a deficiencias en los procesos de vinculación docente, falta de procedimientos para la anulación de registros y certificados de disponibilidad presupuestal, deficiencias de control en la elaboración y modificación de las resoluciones de vinculación docente y en el manejo de presupuesto, lo que puede ocasionar que se comprometieran recursos sin tener el respaldo presupuestal y que se realicen pagos no autorizados.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	En el numeral 4.4 de la guía de cierre vigencia fiscal 2012 y apertura 2013, emitida por la Dirección Financiera del ICBF, se estableció que: “bajo ninguna circunstancia deben quedar CDP con saldos sin comprometer al cierre de la vigencia. Para el efecto, deben ser verificados uno a uno y anular los que no se hayan utilizado”. Sin embargo, a 31 de diciembre de 2012, se evidenciaron \$323,0 millones correspondientes a CDP expedidos durante la vigencia sin comprometer, anular o liberar, en gestión que se realizó en enero de 2013. Lo anterior, por falta de seguimiento y control a la ejecución presupuestal de gasto de la regional Antioquia, lo que afectó la capacidad de recursos disponibles por estar comprometidos sin utilización alguna.

Entidades con deficiencias en la expedición y cancelación de los certificados de disponibilidad presupuestal

<p>Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)</p>	<p>En la vigencia 2012 Codechocó proyectó recibir ingresos propios por \$6.000 millones y recaudos por \$4.753 millones, sin que la Dirección de la Corporación efectuara las justificaciones técnico-económicas, ni expediera los certificados de disponibilidad correspondientes a fin de reducir los rubros donde se presentó el desbalance. Tal es el caso del rubro recuperación de cartera, en el cual se proyectó recaudar \$2.580 millones, mientras que su recaudo alcanzó solo el 14%, es decir \$359,3 millones, generando un desequilibrio presupuestal, toda vez que los ingresos generados no alcanzaron a cubrir las inversiones ni los gastos presupuestados. La situación descrita evidenció que la entidad no tiene implementado mecanismos de control presupuestal efectivo que permitan un adecuado manejo presupuestal y financiero de los recursos de la entidad.</p>
<p>Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil</p>	<p>Para la vigencia 2011, el Fondo constituyó en el rubro de seguros un compromiso por \$43,3 millones, sin que se evidenciara el pago del mismo durante la vigencia, ni la inclusión en el acta de cancelación de dicho compromiso, tal como lo estipula el artículo 39 de Decreto 568 de 1996, lo que originó que la disponibilidad presupuestal para dicho compromiso expirara, donde si corresponde a una obligación cierta, se hace necesario el procedimiento para vigencias expiradas. En el caso de no corresponder a una obligación cierta, se ha inobservado el artículo 39 del Decreto 568 de 1996.</p>

Por deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Se observaron deficiencias en el proceso de constitución de reservas presupuestales, como en el caso de las entidades que constituyeron reservas totales que superaron el 2% del presupuesto de gastos de funcionamiento o el 15% del presupuesto de inversión del año anterior; otras utilizaron la figura de reservas presupuestales cuando la realidad económica indicaba que debían solicitar autorización para comprometer vigencias futuras, atentando de paso con el principio de anualidad; y en otras, la reserva no se originaron por un evento de caso fortuito o fuerza mayor.

A continuación se detallan los casos encontrados en el proceso auditor para la vigencia 2012 (Cuadro 7.7):

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Fiscalía General de la Nación	En la Dirección Seccional del Quindío no se evidenciaron los actos administrativos mediante los cuales se constituyó la reserva presupuestal por \$18,3 millones, correspondiente a la orden de compra 0016 de 2012 y la cuenta por pagar por \$37,6 millones, correspondiente al contrato 0022 de 2012, que contravino lo establecido en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996.
Ministerio de Transporte	La constitución de las reservas por concepto de gastos de funcionamiento, por valor de \$2.825,6 millones, representó el 4,31% del presupuesto de funcionamiento del año anterior y superó en 2,31% el tope establecido en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Debido a la falta de diligencia y cuidado de las áreas que intervienen en el cierre de la contabilidad presupuestal, se presentaron deficiencias en la constitución de reservas presupuestales, tal es el caso que para diferentes contratos, se observaron sobrestimaciones y subestimaciones. También, en el proceso de ejecución del gasto no se encuentra definido el riesgo de la constitución de reservas y los controles al mismo.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	La constitución de las reservas presupuestales con corte 31 de diciembre de 2012 presentó inconsistencias frente a lo señalado en los artículos 3 y 7 del Decreto 4836 de 2011, debido a que corresponden en su mayoría de los casos a un sobrante de apropiación presupuestal y no ha compromisos reales. Lo anterior debido a falta de diligencia y cuidado de las diferentes áreas que manejaron la información con la cual se conforman dichas reservas y teniendo hasta el 20 de enero para efectuar los ajustes pertinentes, en los casos en que se efectuaron la información no fue reportada en su debida oportunidad al área encargada, en otros casos los ajustes y cierres se realizaron después del cierre establecido.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	(El Acta de Constitución de la reserva presupuestal se realizó y se firmó el 28 de enero de 2013, lo que contraviene lo establecido en el artículo 7 del Decreto 4836 de 2011, ya que la mencionada acta fue posterior al 20 de enero, fecha límite establecida por la norma para constituir la reserva presupuestal.
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.	Es de precisar que, si bien en un principio dichas reservas presupuestales y cuentas por pagar se constituyeron atendiendo el artículo 6 del Decreto 4836 de 2011 el cual señala que las reservas presupuestales corresponden a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos, la entidad no realizó los ajustes pertinentes y conducentes de que trata el mencionado decreto en su artículo 7.
Superintendencia de Sociedades	La entidad ejecuto su presupuesto de gastos en un 91.43%, sin embargo, el 5.3% de gastos de funcionamiento y el 69% de gastos de inversión, quedaron constituidos como reserva presupuestal, circunstancia que además de reflejar una deficiente gestión en la planeación financiera, dadas también, las implicaciones de asignación de recursos para las siguientes vigencias, puede tener incidencia de tipo disciplinario, en la medida que existe contravención de las normas presupuestales.
Instituto Nacional de Vías (Invías)	Se constituyeron reservas de inversión por \$604.972,66 millones, equivalente al 18% de la apropiación, lo cual de acuerdo con lo establecido en el Artículo 9o. de la ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la ley 344 de 1996, en cada vigencia el gobierno nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas constituidas, que excedan el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año, lo que podría afectar el cumplimiento de las metas del Instituto. Se presentan reservas constituidas correspondientes a saldo de contratos sin ejecutar por \$101,9 millones, a los cuales no se realiza la liberación de los recursos para la reprogramación presupuestal.
Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)	Se constituyeron reservas presupuestales por \$3.647,9 millones, correspondiente a gastos de funcionamiento de la vigencia 2012, lo que representó el 2,8% de la apropiación definitiva por este concepto, la cual fue de \$128.503,4 millones, superando el 2% de lo establecido en el artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), Decreto 111 de 1996 y el artículo segundo del Decreto 1957 de 2007. Situación que demuestra debilidades en los controles para la ejecución del presupuesto, lo que genera una presunta incidencia disciplinaria

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Cámara de Representantes	Al cierre de la vigencia 2012, la Cámara constituyó reservas presupuestales para Inversión (Rubro C-223-1000-2 Dotación de vehículos para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y oportunidad de los desplazamiento de la Cámara de Representantes) por valor de \$849,1 millones, sin embargo al hacer verificación documental de los pagos se pudo evidenciar que no fue constituida en debida forma, toda vez que en certificación de cumplido y recibo a satisfacción del Contrato No. 907 de 2012 se indica que al 28 de diciembre de 2012 la Unidad Nacional de Protección ha cumplido con las obligaciones acorde con las condiciones establecidas y lo requerimientos presentados por la Corporación, por lo tanto se autoriza el pago de la cuenta de cobro No. 001, contrato 907 del 02 de noviembre de 2012, por la suma de nueve millones seiscientos cincuenta y dos mil pesos M/Cte. (\$9.652.000) y la cuenta de cobro No. 002 contrato 907 del 02 de noviembre de 2012, por la suma de ciento noventa y cuatro millones trescientos diez mil pesos m/cte. (\$194.310.000); es decir, que los servicios que hacen mención en el recibo a satisfacción se habían sido prestados en debida forma a 31 de diciembre de 2012, razón por la cual debió haberse constituido una cuenta por pagar por valor de \$203,9 millones y no una reserva de \$849,1. Cabe anotar que el contratista no tiene compromisos pendientes de cumplir por la vigencia anterior. La situación anterior dificulta el control y seguimiento de este tipo de operaciones.
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	Al cierre de la vigencia 2012, el Fondo Rotatorio constituyó reservas presupuestales para gastos de funcionamiento por \$1.006,8 millones, cifra que representa el 6,14% del total del presupuesto de funcionamiento para la vigencia 2012, superando el límite del 2% establecido en la normatividad citada; por su parte, en los gastos de inversión se constituyeron reservas por \$7.430,6 millones que representa el 23,7% del total de presupuesto de inversión para el 2012, superando el 15% establecido legalmente. Lo anterior, debido a falta de planeación por parte de la entidad en la ejecución de los recursos, lo que origina inobservancia de la normatividad citada
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil	La reserva presupuestal del Fondo Rotatorio de la Registraduría de la vigencia 2012 consta de 132 compromisos por \$8.437,4 millones, de los cuales se verificaron 115 compromisos que representa en 87,2%, por \$8.425,2 millones que corresponde al 99,8% del valor total de la reserva. De la verificación efectuada se estableció que en 113 compromisos por \$8.403,1 millones, los contratos se suscribieron comprometiendo recursos que se ejecutan en dos vigencias fiscales, sin contar con el requisito de la solicitud de vigencias futuras. Teniendo en cuenta los plazos estipulados en cada uno de los contratos suscritos en el 2012, la ejecución se extiende hasta la vigencia 2013, advirtiéndose que la entidad no previó ésta situación para solicitar la autorización al CONFIS correspondiente para constituir la respectiva vigencia futura. Lo anterior evidencia la inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y planificación
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	En el rezago presupuestal de la vigencia 2012, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores (FRMRE) constituyó reservas presupuestales por \$1.711 millones, de los cuales \$1.288,8 millones, que representan el 76,4% corresponden a cuatro contratos y un adicional que fueron suscritos entre el 20 y 27 de diciembre de 2012, lo que refleja deficiencias en la programación y planeación en los procesos contractuales por cuanto la entidad no dispone del plazo suficiente para la recepción oportuna y a satisfacción de los bienes y servicios o el cumplimiento de los objetos contractuales dentro de la misma vigencia. Esta situación se presentó en los contratos 217, 193 y 225, el convenio 017 y el adicional del contrato 116.
Senado de la República	La DGA del Senado de la República incumple lo señalado en el Artículo 3 del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, sobre la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la celebración del compromiso, al celebrar adiciones de contratos que se constituyeron como reserva presupuestal, sin la debida justificación, en el rubro de inversión por valor de \$2.698 millones.
Superintendencia de Notariado y Registro	La Superintendencia de Notariado y Registro excedió los límites para la constitución de reservas contemplados en el Artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto 111 de 1996), Lo que se presenta por deficiencias en los procedimientos presupuestales, trayendo como consecuencia la aplicación de la reducción del presupuesto en el monto que los superó para la siguiente vigencia.

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

<p>Superintendencia de Notariado y Registro</p>	<p>Una vez revisados los documentos soportes de las cuarenta y uno (41) reservas presupuestales, se pudo establecer que dos de ellas están bien constituidas (las relacionadas con el contrato 676 y la de la resolución de viáticos 12406 del 21 de diciembre de 2012), pero las treinta y nueve (39) restantes, que suman \$33.764.9 millones y representan el 99.98% de la muestra, se pudo constatar que en ellos, se pactó el recibo de los bienes y servicios en la vigencia 2013, lo cual contraviene el Decreto 4836 de 2011 en su artículo 3º modificatorio del artículo 1º del Decreto 1957 de 2007, que establece “Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la Ley, para asumir obligaciones con cargo a vigencias futuras. De lo anterior se infiere que las reservas presupuestales constituidas por la Superintendencia de Notariado y Registro se realizaron sin el lleno de los requisitos legales, lo que generó que se incumpliera el principio de anualidad, artículo 14 Decreto 111 de 1996.</p>
<p>Superintendencia de Notariado y Registro</p>	<p>Del análisis y verificación a la ejecución de las reservas presupuestales constituidas con cargo al presupuesto de los años 2010 y 2011, para ser ejecutadas en las vigencias 2011, 2012, se evidencia deficiencias en su gestión, y control, debido a que algunas de estas reservas fueron ejecutadas parcialmente y no en su totalidad, lo que generó:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los recursos apropiados no se están utilizando eficientemente. • Retraso en el desarrollo de los proyectos de inversión y otras actividades. • Acumulación y reprogramación de las actividades que no se desarrollaron en la vigencia anterior, con las nuevas actividades de la siguiente vigencia, ocasionando que los proyectos se estén prologuen en el tiempo • Incumplimiento de las actividades programadas en el plan de acción, plan estratégico de la entidad y plan de desarrollo. • Uso inadecuado del régimen de las reservas en términos de eficiencia, eficacia y economía.
<p>Superintendencia de Notariado y Registro</p>	<p>Se observan deficiencias en la ejecución de las reservas presupuestales, constituidas en las vigencias 2010 y 2011 y ejecutadas en los años 2011 y 2012, debido a que algunas reservas fueron ejecutadas parcialmente y no en su totalidad, lo que afectó la eficacia y efectividad en el cumplimiento y logro de los resultados del Plan Anual de Acción.</p>
<p>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</p>	<p>El DANE, adquirió compromisos que superan la vigencia 2012, toda vez que suscribió los contratos 126, 112, 117, 122, 132, 64, 124, 125, 121, 91, 103, 106, 116 y 129, los que suman \$8.469,8 millones, de los cuales 12 se firmaron los últimos días de diciembre y según lo pactado su cumplimiento y/o recibo de bienes o servicios es para el 2013, por tanto debía tramitarse la autorización de vigencias futuras, hecho que no se realizó; situación que refleja debilidades en la planeación y contraviene el principio de anualidad contemplado en el Decreto 111 de 1996 y el artículo 1 del Decreto 1957 de 1997, modificado por el Decreto 4836 de 2011. Estas reservas presupuestales se constituyeron sin justificación excepcional, por cuanto se sustentan con la necesidad de contratar plasmadas en los considerandos de los contratos.</p>
<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)</p>	<p>La entidad sobrepasó el límite máximo del 2% del presupuesto de funcionamiento en la constitución de reservas de la vigencia 2012, conforme lo determinado en el artículo 2 del decreto 1957/2007</p>
<p>Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)</p>	<p>La entidad revela según compromisos una ejecución presupuestal en los proyectos de inversión evaluados superior al 90%, no obstante, en los proyectos de Adecuación de Sedes y Adquisición de software, se constituyeron reservas por el 41,7% y 34,1% respectivamente. Igualmente en Apoyo a la estrategia de Primera Infancia, las reservas se constituyeron por el 17,6%, lo cual desatiende lo establecido en el Decreto 1957 de 2007, en su artículo 1º, modificado por el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011.</p>

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Ministerio del Interior y de Justicia	Se evidencia que el proceso de ejecución y cierre del presupuesto en sus factores de legalidad y eficacia arroja un nivel de alto riesgo, al contrariarse la esencia jurídica contable del presupuesto como herramienta de planificación y componente importante de los planes de acción y estratégico de una entidad encargada de materializar acciones del Estado en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, puesto que durante la vigencia 2011 constituyó reservas de funcionamiento por 2.12% sobrepasando el tope establecido por la ley del 2% ; situación, que volvió a presentarse en el 2012 al generar el ministerio reservas de funcionamiento por \$10.713,8 millones, equivalentes al 4,58% del total apropiado, incumpliendo lo establecido en el Decreto 111 de 1996 y Decreto 1957 de 2007 en las dos vigencias.
Registraduría Nacional del Estado Civil (RINEC)	Al cierre de la vigencia 2012, la Registraduría constituyó reservas presupuestales para gastos de inversión por \$8.097 millones, cifra que representa 17,6% del total del presupuesto de inversión para 2012, superando el límite del 15% establecido en la normatividad citada; lo anterior, debido a falta de planeación por parte de la entidad en la ejecución de los recursos, lo que origina inobservancia de la normatividad citada.
Registraduría Nacional del Estado Civil (RINEC)	En la verificación de la reserva presupuestal se estableció: En 37 compromisos por \$434,6 millones, no se cuenta con la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y la correspondiente vigencia futura. 45 compromisos por \$10.320,5 millones corresponden a contratos que se suscribieron comprometiendo recursos que se ejecutan en dos o más vigencias fiscales, sin contar con el requisito de la solicitud de vigencias futuras. Teniendo en cuenta los plazos estipulados en cada uno de los contratos suscritos en el 2012, la ejecución se extiende hasta la vigencia 2013 o 2014, advirtiéndose que la entidad no previó ésta situación para solicitar la autorización al CONFIS correspondiente para constituir la respectiva vigencia futura. Lo anterior evidencia la inobservancia de los principios presupuestales de anualidad y planificación, contenidos en el Decreto 111 de 1996 y el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.
Registraduría Nacional del Estado Civil (RINEC)	En la verificación efectuada a la reserva del Consejo Nacional Electoral se estableció que en 39 compromisos por \$233,6 millones (Ver anexo 3), corresponden a contratos que se suscribieron comprometiendo recursos que se ejecutan en dos vigencias fiscales, sin contar con el requisito de la solicitud de vigencias futuras. Teniendo en cuenta los plazos estipulados en cada uno de los contratos suscritos en el 2012, la ejecución se extiende hasta la vigencia 2013, advirtiéndose que la entidad no previó ésta situación para solicitar la autorización al CONFIS correspondiente para constituir la respectiva vigencia futura.
Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (FORPO)	Constituyó al cierre de la vigencia 2012, reservas presupuestales para Gastos de Funcionamiento por \$87.348,7 millones, que representan el 25,4% del Presupuesto de Funcionamiento de la vigencia 2011, el cual ascendió a \$343.334 millones, superando el tope establecido del 2%. Así mismo, constituyó reservas presupuestales para Inversión por \$8.734,8 millones, que representa el 51,38% del Presupuesto de Inversión de la vigencia 2011, el cual ascendió a \$17.000 millones, superando el tope establecido del 15%. Lo anterior obedece a la falta de control y seguimiento en la ejecución del presupuesto asignado a la entidad, inobservando el artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, lo que ocasiona reducción del presupuesto de la entidad.
Fondo Rotatorio de la Policía Nacional (FORPO)	La entidad celebró contratos en diciembre de 2012, pese a que el plazo de ejecución era hasta el 31 de diciembre de 2012, la realidad es que la ejecución de los mismos no era posible efectuarla en cinco o menos días, por lo cual realizaron prórrogas a los mismos y constituyeron reservas presupuestales para éstos por \$23.912 millones, correspondiente a los contratos Nos: 248-12, 251-12, 253-12, 259-12, 281-12 y 07-2-20237-12, contraviniendo el artículo 1° y Parágrafo del Decreto 4836 de 2011, por no haber solicitado autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Con respecto a las Reservas Presupuestales constituidas por \$28.405 millones y el cálculo realizado en el reporte de SIIF de ejecución presupuestal, el cual nos muestra como reservas \$28.692 millones; se refleja diferencia de \$287.6 millones las cuales corresponden a la ejecución de compromisos de los cuales eran responsables cada uno de los ordenadores de las subunidades, sin embargo y a pesar de las instrucciones emitidas por el nivel central para el cierre presupuestal, tanto a 31 de diciembre como al del periodo de transición, no redujeron dichos saldos de registros y al no estar plenamente identificado y soportado en el nivel central como reserva presupuestal no fueron constituidas como tal; lo anterior evidencia inconsistencias en la información reportada, y debilidades en los mecanismos de seguimiento y control al no cumplir con las directrices impartidas.

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Comando Ejército Nacional	De 35 contratos de las bases BIMEJ, y BIBEM no registran número; el plazo de ejecución tiene la misma fecha de suscripción; además, algunas justificaciones no coinciden con los valores reales, presentando diferencias con la Reserva Presupuestal.
Comando Ejército Nacional	Igualmente en 91 contratos se desconoció la función de advertencia expedida por la Contraloría General de la República del 29 de noviembre de 2012 dirigido a las entidades del nivel nacional, en el sentido que para constituir vigencias futuras es necesario solicitar previamente la autorización al CONFIS, pues al no haber recibido el bien o servicio durante la vigencia 2012; tal y como se dispone en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, el cual modifica el artículo 1 del decreto 1957 de 2007.
Fiscalía General de la Nación	La constitución del rezago de la vigencia 2012 en la Fiscalía General de la Nación se hizo sin asegurar una adecuada ejecución presupuestal y el cumplimiento del principio de anualidad, consagrado en el art. 3 del Decreto 4836 de 2011. La Contraloría no desconoce la situación a que se vio abocada la entidad por los cambios institucionales y al paro judicial, pero también es necesario que implemente medidas concretas y efectivas para corregir las deficiencias en las que viene incurriendo año tras año. Como se observa, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, contempla la posibilidad de constituir el denominado rezago presupuestal, pero ello debe corresponder a una opción excepcional de eventos fortuitos o casos de fuerza mayor que impidan el cumplimiento de los objetos del gasto en la vigencia respectiva, debiendo quedar pleno registro de ello en los procesos contractuales, tal circunstancia no se demuestra en 15 compromisos examinados.
Ministerio de Justicia y del Derecho	El Ministerio de Justicia y del Derecho incumplió lo establecido en el Art. 9 de la Ley 225 de 1995 y en el Artículo 2 del Decreto 1957 de 2007 al superar el porcentaje de reserva del 2% en funcionamiento y del 15% en inversión, situación que es reiterativa por cuanto en la vigencia 2011 fue sobrepasado, además dejó sin ejecutar, recursos del presupuesto definitivo de funcionamiento y de inversión por el 23,5% y 39% lo que demuestra falta de planeación y desconocimiento de las necesidades reales del Ministerio.
Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	La SPC, constituyó reservas presupuestales de gastos funcionamiento al cierre de la vigencia 2012 por \$4.033 millones, equivalentes al 5.62% de la apropiación final, incumpliendo con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 1957/07. Tal situación denota falta de mecanismos de seguimiento y control, lo que podría incidir en una reducción del presupuesto
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE)	Dentro de los contratos que soportan la reserva presupuestal del IPSE, se observa que la entidad no aplicó las normas presupuestales vigentes pues suscribió Convenio Interadministrativo No. 072 y Contrato 078 de 2012 en donde prevé que su ejecución supera la anualidad, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, que contempla que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso, deberán programarse de tal manera que su ejecución se realice durante la vigencia fiscal (a más tardar el 31 de diciembre).
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	Analizada la constitución del reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2012, En la justificación dada por la entidad a la constitución del rezago presupuestal, se evidenció que la recepción de los bienes y servicios se efectuó en la vigencia 2013, en donde el plazo de ejecución sobre pasa de una vigencia a otra, lo cual contraviene el principio de anualidad y las normas sobre afectación de vigencias futuras. Evidenciándose incumplimiento el principio de Anualidad del Sistema Presupuestal, que señala que el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Así mismo, el Artículo 3 del Decreto 4836/11, señala que para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de la celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección del contratista en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberán contar con dicha autorización

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	Revisada la constitución del rezago presupuestal reservas, con corte a 31 de diciembre de 2012, la entidad constituyó indebidamente reservas por valor de \$25.754,8 millones, por los conceptos de adiciones, prorrogas o modificaciones contractuales, que implicaba una solicitud de vigencias futuras, según lo dispone el artículo 8 del Decreto 4836 de 2011. Lo anterior se genera por incumplimiento del principio de anualidad, ausencia de esquemas de control interno y de verificación numérico legal en el trámite, elaboración, aprobación, registro, legalización, perfeccionamiento, ejecución y supervisión de los contratos o convenios celebrados, modificados o adicionados por la administración, quebrantando los principios constitucionales de la gestión fiscal. En consecuencia se puso en riesgo la situación económica y presupuestal de la entidad.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	El Ministerio no ejecutó recursos por \$3.261 millones de reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2011, correspondientes a los proyectos de inversión denominados: asistencia técnica al desarrollo tecnológico del sector agropecuario a nivel nacional por \$2.546 millones, implementación programa para el desarrollo de la oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales por \$631 millones e Implantación programa de restitución y formalización de tierras rurales a nivel nacional por \$84 millones, evidenciándose falta de oportunidad de los recursos presupuestados que afectaron la programación presupuestal de los proyectos, impactando el resultado de los programas e inobservando los principios de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión administrativa, lo cual redundó en el incumplimiento de los objetivos misionales de la entidad.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	La ejecución presupuestal del ministerio, a 31 de diciembre de 2012, reflejó como reservas presupuestales un mayor valor de \$309,9 millones, correspondientes a recursos no ejecutados del presupuesto de funcionamiento por \$83,7 millones y de inversión por \$226,2 millones, lo cual evidenció debilidades en el proceso de cierre presupuestal, por cuanto no se validaron oportunamente las cifras reportadas en la ejecución presupuestal.
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	En la constitución de las reservas por parte de la Aunap, se observó que 15 de los contratos y/o convenios fueron adicionados en tiempo sin que se hubiese tramitado la autorización de vigencias futuras ante el CONFIS. Siendo válida únicamente la justificación de prórroga del convenio 015 de 2012 suscrito con la Fundación Malpelo, referida a que por pronósticos meteorológicos del centro oceanográfico. En los demás casos, la justificación dada por la administración se fundamentó en situaciones que no obedecen al criterio de caso fortuito o fuerza mayor. Lo anterior, debido a la inadecuada planeación del proceso contractual, incumpliendo los requerimientos previstos en la Circular 043 de 2008 y el Decreto 4836 de 2011, que afectó la oportunidad en el cumplimiento de las metas y actividades misionales previstas en la vigencia 2012.
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuario (UPRA)	De la revisión al proceso de constitución de reservas presupuestales, se evidenció que las mismas no se ajustaron a los requerimientos del Decreto 4836 de 2011 y demás normas que lo implementan y/o complementan, respecto a los contratos 070,072,074, 062 del 2012, por valor de \$ 301,2 millones, por cuanto los bienes y servicios no ingresaron dentro del periodo que se suscribieron los contratos, pasando la culminación de la ejecución a la vigencia siguiente, sin que mediara la condición de caso fortuito o fuerza mayor.
Ministerio de Educación Nacional	El ministerio constituyó reservas presupuestales de compromisos que, a 31 de diciembre de 2012, se habían cumplido por cuantía de \$45.153,9 millones. Es el caso de contratos y convenios, de los cuales se recibieron los bienes o se prestaron los servicios durante la vigencia 2012 y la transferencia de recursos para el Colegio Miguel Antonio Caro. Lo anterior se presentó por deficiencias de tipo administrativo, en la oportunidad y cumplimiento por parte de supervisores y contratistas de los procedimientos y actividades implementados en el Ministerio para el trámite de las cuentas.
Ministerio de Educación Nacional	El Ministerio constituyó reservas de recursos que sabía no se iban a ejecutar en la vigencia, por cuantía de \$15.198,4 millones, debido a situaciones tales como: terminación anticipada de contratos, el contratista desistió del contrato, reducción del valor del contrato, comisiones de servicios no efectuadas, gastos menores por comisiones de servicios cumplidas, comisión de servicios modificadas, no prestación del servicio, reintegros realizados y sobre los cuales la Entidad no efectuó liberación de saldos. Lo anterior se presentó por deficiencias de tipo administrativo, en la oportunidad y cumplimiento por parte de supervisores, contratistas, funcionarios de los procedimientos y actividades implementados en el Ministerio.

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Ministerio de Educación Nacional	El Ministerio constituyó como reservas presupuestales y no como cuentas por pagar, resoluciones y conceptos de nómina, por cuantía de \$380,2 millones, pese a que se efectuó el trámite para el pago antes de finalizar la vigencia 2012, de acuerdo a lo informado por el ministerio el 5 de marzo de 2013. De conformidad a la respuesta dada por la entidad, estos hechos se presentaron por deficiencias de tipo administrativo al no tener activa la cuenta bancaria en el SIIF y a la falta de trámite de las cuentas para el pago.
Ministerio de Educación Nacional	Se generó incertidumbre respecto a tres reservas constituidas por cuantía total de \$1,2 millones, debido a que el Ministerio informó inicialmente que las comisiones se efectuaron y se pagaron, y pese a que en la respuesta se indicó que por error se informó que se pagaron, en la verificación efectuada a la orden de pago 1005 del 22 de marzo de 2012, se evidenció que el ministerio efectuó el pago de la Resolución 1700, objeto de una de las reservas presupuestales constituidas.
Ministerio de Educación Nacional	Se evidenció inoportunidad, falta de previsión y planeación en la gestión del ministerio con el fin de obtener la sustitución de recursos por vigencias futuras, para aquellos contratos en los cuales conocía que los contratistas no entregarían los bienes o servicios dentro de la vigencia 2012, por cuantía de \$89.960,4 millones, lo que conllevó a la constitución de reservas, desconociendo lo estipulado en el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011 y en la Circular 31 del 23 de noviembre de 2012, emitida por la Secretaría General del Ministerio.
Ministerio de la Cultura	En los contratos 1781/12, 1885/12, 2457/12 y 2450/12 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$622,2 millones, aun cuando se tenía conocimiento que la duración de los mismos sobrepasaba la vigencia, debido a deficiencias en la gestión de la Oficina de Contratos, al no comunicar la situación mencionada a la Oficina de Gestión Financiera antes de adjudicarlos con el fin de realizar los respectivos ajustes o sustituciones del CDP que amparó el proceso de selección. Lo anterior denotó el incumplimiento del artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, configurándose un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Se constituyeron reservas presupuestales en la Dirección General del SENA y en las regionales Huila, Tolima y Risaralda, correspondiente a contratos y convenios celebrados en el último trimestre de 2012, en los cuales algunos debían ejecutarse en la siguiente vigencia, otros sin justificación incumplieron con el plazo estipulado dentro de la vigencia y otros superaron para su ejecución la siguiente vigencia. Lo anterior evidenció inobservancia de lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 y el Decreto 4730 de 2005.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	La norma señala que al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando se encuentren legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Las cuentas por pagar de la vigencia 2011 por \$7.668,11 millones y de la vigencia 2012 por \$23.067,45 millones no fueron incorporadas a los presupuestos de las vigencias siguientes mediante acto administrativo, por falta de asignación oportuna de recursos, que originó el pago de compromisos sin el correspondiente respaldo presupuestal.
Escuela Superior de Administración (ESAP)	Se evidenció que las reservas presupuestales constituidas en la sede central no atendieron la normatividad vigente para su constitución, ya que no correspondieron a eventos de fuerza mayor, no tuvieron una justificación precisa y se denotó faltas al principio de anualidad y planeación presupuestal.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	En la constitución de reservas presupuestales figuran 24 por valor de \$116.879,0 millones, en los cuales se pactó la entrega en la vigencia 2013, sin que se aplicara el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011.
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social	La cancelación de \$23.468,1 millones, equivalentes al 7,4% de la reserva constituida en 2011, obedeció a que la misma no estaba adecuadamente justificada, especialmente en los programas de inversión social.

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)	La UACT constituyó reservas por valor de \$11.926,7 millones, correspondiente al 6% del presupuesto apropiado, debido a deficiencias de organización, en cuanto a la ejecución presupuestal e inadecuada planeación contractual, puesto que en algunos casos no se garantizó una efectiva recepción de los bienes y servicios a satisfacción al finalizar la vigencia; aunado a la complejidad de los contratos y convenios suscritos en desarrollo de la gestión misional, que dependen en la mayoría de los casos de terceros que incumplen requisitos y obligaciones contractuales. La suscripción contractual comenzó a ejecutarse en la mayoría de los programas misionales en el segundo semestre, en términos que para algunos procesos no resultó pertinente al objeto contractual. Liberó recursos por \$12.663 millones y de las reservas constituidas, a 31 de diciembre de 2012, liberó \$154,9 millones.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Al cierre de la vigencia 2012, la Corporación constituyó reservas presupuestales y cuentas por pagar por \$16.397.834.422, evidenciando deficiencias en la programación y ejecución presupuestal, que generó sobrevaloración en la ejecución presupuestal de la vigencia en dicha cifra, que afectaron la transparencia en el manejo de los recursos y mostraron eficacia en la gestión que no corresponde con procesos contractuales debidamente planificados.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	A diciembre 19 de 2012 se cancelaron reservas y cuentas por pagar de la vigencia 2011 por \$1.154.034.178, evidenciando las siguientes situaciones: Reservas y cuentas por pagar canceladas correspondientes a un menor valor ejecutado en los siguientes contratos. Cancelación de reservas presupuestales por un valor diferente al citado en el acta de liquidación de cada convenio o contrato y en forma inoportuna. Adicionalmente, no se registró presupuestalmente el acta de liquidación bilateral sobre el convenio 674, suscrita entre la corporación y el Municipio de Bello, el 30 de noviembre de 2011, con lo cual quedaron vigentes al cierre del 2011 reservas presupuestales por \$40.079.490. Lo anterior evidenció una inadecuada planeación presupuestal, que impidió que dichos recursos se destinaran oportunamente para el cumplimiento de otros fines misionales y sobrevalora la ejecución presupuestal de la vigencia 2011 en \$1.154.034.178.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Mediante dos actas de cancelación de reservas presupuestales (150-1212-1891 del 19 de diciembre de 2012 y la 150-1301-75 del 18 de enero de 2013) se cancelaron las mismas reservas y cuentas por pagar constituidas en 2011 y no ejecutadas en 2012. Esto debido a que en la primera acta se realizó una cancelación parcial con corte al 30 de noviembre de 2012; y en la segunda, una cancelación total con corte al 31 de diciembre de 2012, lo que pudo generar una doble afectación al presupuesto al registrar ambas actas, que en última instancia generaría liberación de recursos inexistentes.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	Mediante acta 150-1301-74 del 18 de enero de 2013, La corporación constituyó reservas presupuestales por \$1.017.580.849 para el reconocimiento de vacaciones de periodos vencidos al 31 de diciembre de 2012 de los funcionarios de la entidad. No obstante, de acuerdo a la Nota 10 a los Estados Financieros de la Corporación, con corte a 31 de diciembre de 2012, el valor adeudado por vacaciones de periodos vencidos a 31 de diciembre era de \$581.139.378 y por prima de vacaciones por \$307.101.954, para un total de \$888.341.332, que generó un exceso de reserva presupuestal de \$129.339.517.
Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia)	El párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 1562 de 2012, estipula que el mismo porcentaje (ni inferior al 0,348%, ni superior al 8,7% del ingreso base de cotización (IBC)) del monto de las cotizaciones se aplicará a las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, aunque su afiliación estará a cargo del contratante y el pago del contratista. Sin embargo, al cierre de la vigencia 2012, la corporación generó reservas presupuestales por \$147.707, por concepto de pago de riesgos profesionales relacionados con contratistas.
Fondo Nacional Ambiental	Al cierre presupuestal el fondo constituyó reservas en el rubro Administración de recursos expedición de permisos importación y exportación CITES y NO CITES, el cual tuvo un nivel de ejecución del 67% para la vigencia 2012, en detrimento de la destinación de la subcuenta para sufragar los costos de evaluación, seguimiento y administración de estos permisos y cubrir actividades de carácter técnico que contribuyan a la implementación de este instrumento. Al examinar la justificación de las mismas se observó que no obedecen a eventos extraordinarios o de fuerza mayor, lo cual evidencia debilidades en la planeación y programación contractual de los citados convenios. Incumpliendo el Decreto 1957 de 2007.

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena)	<p>Durante la vigencia 2012 la entidad constituyó reservas presupuestales por el orden de \$13.086,4 millones, que representaron el 40,54% del valor del presupuesto ejecutado. Si se compara la ejecución de las de las reservas constituidas por concepto de inversión durante la vigencia 2012, por \$12.347,6 millones, frente al valor del presupuesto total ejecutado por el mismo concepto, por \$24.852,2 millones, que representan el 49,7%, denotó que la entidad presentó deficiencias en los procesos de programación y ejecución del presupuesto de inversión, máxime, al observar que el 25,4% de estas reservas se constituyeron con compromisos adquiridos por la entidad durante diciembre de 2012, lo que indicó que no se están logrando los objetivos contemplados por la doctrina presupuestal de avanzar en la consolidación de un presupuesto de caja, en el que se espera que se comprometan gastos durante la vigencia con la certeza de que se dará entrega a satisfacción de los bienes y servicios contratados en la misma vigencia, en observancia del principio de anualidad presupuestal.</p>
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena)	<p>Según el informe de ejecución presupuestal de gastos presentado por Cormacarena a 31 de diciembre de 2012, con destino a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante la vigencia auditada, la Corporación informó que la apropiación de recursos de la Nación se consolidó en \$4.175,4 millones, distribuidos así: por concepto de funcionamiento \$2.389,5 millones y por concepto de inversión \$1.785,8 millones. La Corporación constituyó, a 31 de diciembre de 2012, reservas presupuestales con recursos de la Nación por un valor total de \$1.477,9 millones, de los cuales \$32 millones correspondieron a funcionamiento y \$1.445,9 millones al rubro de inversión, lo que en contraste con el presupuesto apropiado, indicaron que las reservas por concepto de inversión, constituidas con recursos de la Nación, superaron el 15% del mismo, como se observa a continuación:</p> <p>Valor apropiaciones de inversión 2012, por \$1.785,8 millones.</p> <p>15 % de las apropiaciones de inversión, por \$267,8 millones.</p> <p>Valor de las reservas a constituidas al final de la vigencia 2012, por \$1.445,9 millones.</p> <p>La anterior situación indica que, según lo estipulado en la norma, se podría generar un recorte al presupuesto de la entidad en la siguiente vigencia por cuenta de los recursos de la Nación, ocasionando un riesgo en la gestión fiscal y en el cumplimiento de los objetivos y metas de inversión trazados, ante la posible falta de recursos presupuestados.</p>
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	<p>El Acuerdo 100-02-02-01-007-09 del Consejo Directivo de la corporación expone en su artículo 15, que las reservas presupuestales corresponden a compromisos legalmente adquiridos, a más tardar el 31 de diciembre de cada año, donde no se recibió el bien ni se prestó el servicio. En varios subproyectos pertenecientes a los programas de gestión en bosques y biodiversidad, calidad de vida urbana, procesos productivos, fortalecimiento de la gestión ambiental y gestión del riesgo expuestos en el POAI 2012, el valor de los pagos (que implica un bien o servicio recibido a satisfacción) igual al valor de los compromisos, indica una completa ejecución presupuestal. Sin embargo, según el informe de cierre presupuestal, a 31 de diciembre de 2012, se constituyeron \$302,4 millones en reservas para esos subproyectos (22% del total de reservas constituidas para inversión), debido a deficiencias en la conformación del informe de gestión a cargo de la subdirección de planeación, que amarra recursos del Plan Anualizado de Caja, que finalmente no deben erogarse.</p>
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	<p>En la vigencia 2012 el ministerio constituyó reservas para ejecutar en 2013 en los siguientes rubros: fortalecimiento a la consulta previa, convenio 169 OIT, con \$752 millones (18%) de los recursos comprometidos y estudios ambientales y técnicos de pre inversión y/o evaluación para iniciativas o proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con \$1.698,7 millones (27%) de los recursos comprometidos. Al examinar la justificación de las mismas, se observó que no obedecían a eventos extraordinarios o de fuerza mayor, lo cual evidenció debilidades en la planeación y programación contractual de los citados convenios, incumpliendo el Decreto 1957 de 2007, con presunto alcance disciplinario.</p>

Entidades con deficiencias en la constitución de reservas presupuestales

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Se presentaron pérdidas de apropiación en aquellos casos en que las reservas presupuestales no se ajustaron conforme el Artículo 7 del Decreto 4836 de 2011, quedando por liberar los saldos, tal como se evidenció en las observaciones relacionadas con las reservas y cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2012.
Ministerio de Salud y Protección Social	Se evidenciaron reservas presupuestales por \$126.746,7 millones, que corresponden a transferencias enmarcadas en la definición de reservas, las cuales no se deben presentar como ejecución en 2012, pues se ejecutaron en 2013. Adicionalmente, \$2.028,9 millones con justificación de contratos nuevos, los cuales no deben ser objeto de reserva; y \$2.571,6 millones de adiciones y prorrogas realizadas en los dos últimos meses de la vigencia, por contratos que corresponden, en su mayoría, a prestación de servicios profesionales y cuya ejecución se realizara en la vigencia 2013. En la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social se evidenciaron transferencias corrientes distribución de cupos indicativos por \$195.208,6 millones, que no se enmarcan dentro de la definición de reserva presupuestal emitida por el ministerio de Hacienda y cuyos recursos se ejecutaron en la vigencia 2013. Lo anterior en contravía del principio de anualidad y las normas que rigen en materia presupuestal emitidas por la Nación.
Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF)	Verificadas las explicaciones dadas por la SSF, relacionadas con las reservas presupuestales, se evidenció que sobre los contratos que pasaron de una vigencia a otra no se realizó autorización de vigencias futuras como es el caso de los suscritos con IFX Networks Colombia S.A.S.; Jahn McGregor S.A., en el cual el producto no fue recibido a tiempo, ni se hizo prorrogar al mismo; ASR Soluciones S.A.S. donde se suspendió el contrato hasta febrero de 2013; y el contrato con GN Consulting Ltda., suscrito para efectuar mantenimiento y soporte por un año. Para ninguno de los anteriores, a pesar de los trámites adelantados por la entidad, se les aprobó vigencias futuras, incumpliendo lo establecido el parágrafo del artículo 1 del Decreto 4836 de 2011 y la Circular 05 de 2012 de la Contraloría General de la República.

Por deficiencias en la constitución de cuentas por pagar presupuestales

Entre otras deficiencias, se destacaron cuentas por pagar constituidas cuando aún no se habían recibido a satisfacción los bienes y servicios objeto de los contratos, debiendo constituir en realidad reservas presupuestales; mientras que en otros casos se evidenció la falta de control para su adecuada cuantificación. A continuación se detallan varios casos encontrados (Cuadro 7.8):

Entidades con deficiencias en la constitución de cuentas por pagar presupuestales

Instituto Nacional de Vías (Invias)	Se constituyeron cuentas por pagar por \$866,2 millones, en que se encuentran reservas constituidas por \$61,6 millones, las cuales fueron anuladas posteriormente debido a que el periodo de ejecución sobrepasó la vigencia, evidenciando deficiencia en la verificación de soportes y requisitos legales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6 y 7 del Decreto 4836 de 2011.
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	El Fondo constituyó, con cargo a la vigencia 2012, cuentas por pagar de la misiones diplomáticas por \$39,8 millones (mediante Resoluciones 1988F por \$7,3 millones del 17 de diciembre de 2012 y 2014F y 2012F del 20 de diciembre por \$11 millones y \$21,5 millones, respectivamente). Las cuentas por pagar se sobrestimaron en dicha cuantía, por cuanto no correspondieron a bienes y servicios recibidos en dicha vigencia ni cumplieron con los requisitos que hicieran exigible su pago.
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores	El Fondo celebró el contrato 202 del 18 de diciembre de 2012, por \$60 millones, con plazo de ejecución hasta el 30 de junio de 2013. La forma de pago pactada en la cláusula quinta estableció el segundo y último pago por el 50% en calidad de pago anticipado, una vez se aprobara la habilitación para la prestación del servicio en la modalidad de telemedicina. A 31 de diciembre de 2012 se constituyó una cuenta por pagar por \$30 millones, correspondiente al segundo y último pago, sin que se encontrara evidencia del cumplimiento de las obligaciones pactadas para el mismo, incumpliendo lo establecido en el artículo primero del Decreto 4836 de 2011.
Ministerio del Interior y de Justicia	El macro proceso de gestión financiera, presupuestal y contable, en el proceso de ejecución y cierre del presupuesto por transferencias, presentó nivel de riesgo en los factores: eficiencia, eficacia, oportunidad y economía, al evidenciarse hechos en el Ministerio que riñen con el objeto, plazo y condiciones establecidas para el desarrollo de la fase I del Estado de Emergencia, al no establecerse un adecuado seguimiento a los recursos transferidos para ser situados en la subcuenta de Colombia Humanitaria, con el fin de atender las necesidades primarias en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el territorio nacional en 2010. Esta situación reflejó una deficiente optimización en la administración de los recursos transferidos y la labor establecida en el párrafo 3 del artículo 6 del Decreto 4819 del 29 de diciembre de 2010 y que afectaron su rezago presupuestal al dejar cuentas por pagar en un valor superior a los \$2 billones.
Comando Ejército Nacional	En la Brigada de Aviación las cuentas por pagar que a 31 de diciembre de 2012 ascendieron a \$85.860,1 millones, se incluyeron compromisos por \$35.104,9 millones, que equivalen al 40,1% de la cifra total, de los cuales no se recibieron los bienes correspondientes, sino que se relacionan por corresponder a gastos pagados por anticipado y no anticipos, como lo disponen los Decretos 111 de 1996, artículo 89, 1957 de 2007 y 4836 de 2001 en su artículo 3.
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Verificadas las cuentas por pagar, se pudo definir la falta de planeación en la ejecución de los recursos de la vigencia 2012. Es así como se estableció para el contrato de consultoría 001-297-2012, firmado el 28 de diciembre de 2112 a nombre de la firma Ingeniería Consultoría y Planeación (Incoplan) S.A., con el objeto de interventoría de la construcción de las nuevas instalaciones del puesto fluvial avanzado de I.M. No. 31 de ARC en Barrancabermeja, por valor de \$2.128,3 millones, que para la vigencia 2012 corresponde \$319,3 millones, para la vigencia 2013, \$1.206,1 millones y vigencia 2014 un monto de \$602,9 millones, donde se estableció en la cláusula séptima del contrato, como forma de pago 7.1., un primer pago de \$319,3 millones, una vez aprobadas las hojas de vida y documentación entregada por el contratista de obra y firmada el acta de inicio de obra.

Entidades con deficiencias en la constitución de cuentas por pagar presupuestales

Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Verificada la documentación, se estableció que el acta de inicio de obra se firmó el 6 de febrero de 2013, indicando que en el contrato no se pactó este primer pago como un anticipo que origine una cuenta por pagar, como tampoco hubo ejecución durante la vigencia 2012, situación que evidenció incumplimiento del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, artículo 89 y el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011. Lo anterior indicó la falta de planeación en la utilización de los recursos, lo cual conllevó a que los recursos no fueran ejecutados realmente durante la vigencia para la cual fueron apropiados y por consiguiente el incumplimiento a las normas presupuestales.
Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica (Corelca) S.A. E.S.P.	En la revisión efectuada en el Sistema Integrado de Información Financiera SIF Nación, a la legalidad en la constitución de las Cuentas por Pagar se evidenció que a Diciembre 31 de 2012, quedaron compromisos por valor de \$647.5 millones, correspondientes a contratos y órdenes de prestación de servicios cuyo objeto contractual no había finalizado al cierre de la vigencia mencionada, es decir, estas fueron constituidas como cuentas por pagar, debiendo ser reserva presupuestal como lo disponen los artículos 6 y 7 del Decreto 115 de 1996, modificado por el Decreto 4836 de 2011
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	La entidad constituyó cuentas por pagar por \$1.152,8 millones, incluyendo el contrato 1954712-12 con Corficolombia, por valor de \$515,6 millones, el cual también se encuentra registrado como reserva presupuestal, en situación que no resulta admisible, por cuanto al cierre de la vigencia existían reservas presupuestales o cuentas por pagar sobrestimando las cuentas por pagar presupuestales en \$515,6 millones y afectando la constitución del rezago presupuestal, ya que se evidenció que dicho contrato se registró como cuenta por pagar y reserva presupuestal, siendo en realidad una reserva presupuestal.
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	Revisada la constitución del rezago presupuestal a diciembre 31 de 2012 de las cuentas por pagar, se observaron partidas, por valor de \$19.994 millones, que correspondieron a transferencias del Incoder a negocios fiduciarios y a convenios. No obstante la suscripción de convenios con fiducias, intermediarios financieros, mediante los cuales Incoder se obligó a transferir en administración los recursos disponibles del presupuesto nacional que le fueron asignados para la ejecución de sus planes y programas y no fueron comprometidos durante la vigencia respectiva, constituyó una indebida utilización de la figura del rezago presupuestal, ya que se registraron cuentas por pagar sin el lleno de los requisitos y condiciones que exige el artículo 6 del Decreto 4836 de 2011 y el Decreto 111 de 1996 en su artículo 89. En consecuencia, se generó información presupuestal y de gestión que no reveló la situación real de ejecución de los programas, lo cual pudo inducir a decisiones equivocadas en la formulación y seguimiento de políticas públicas.
Ministerio de Educación Nacional	El Ministerio no constituyó la cuenta por pagar por \$5.000 millones, correspondiente al giro pendiente al cierre de la vigencia, de la orden de pago 590003612 del 28 de diciembre de 2012, del convenio 385 de 2012.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	En la vigencia 2012 la entidad presentó un déficit presupuestal de \$416.996 millones, al comprometer un mayor valor frente a lo recaudado. En consecuencia, la entidad asumió compromisos por encima de sus ingresos efectivos y, por tanto, acumuló y/o arrastró un déficit presupuestal y financiero, lo que denotó cuentas por pagar sin financiamiento y la imposibilidad de cumplir oportunamente con el pago de sus obligaciones.

Entidades con deficiencias en la constitución de cuentas por pagar presupuestales

Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	A 31 de diciembre de 2012 se presentó un número considerable de cuentas por pagar, que surtido todo el proceso presupuestal y administrativo no fueron canceladas, por lo que la División de Tesorería procedió a devolverlas al área responsable, lo que generó un desgaste administrativo y se reflejó en el incumplimiento en los pagos. De otra parte, no se evidenció que al cierre de la vigencia fiscal se consolidaran los registros presupuestales y cierre las cuentas del presupuesto, con el fin de determinar la situación de la ejecución presupuestal real de la vigencia que finaliza, para de esa forma realizar el trámite de incorporación en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar.
Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom)	Caprecom presentó deficiencias en los mecanismos de control y la gestión de la administración central y local, con el fin de atender los pagos en la forma convenida en los diferentes contratos suscritos con la red prestadora de servicios, evitando la suspensión del servicio, el desmejoramiento de la calidad de vida y el aseguramiento de los tratamientos especializados de los usuarios, especialmente los de alto costo y riesgos catastróficos. Adicionalmente, se corrió el riesgo de demandas por incumplimiento de los contratos, congelación de los recursos por embargos y deterioro de la imagen corporativa. Situación que es recurrente, dado que es una queja generalizada de la red prestadora de servicios, ante el incumplimiento en los pagos por parte de Caprecom.
Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) E.I.C.E. en liquidación	Cuentas por pagar 2011 fueron ejecutadas en un 99% durante la vigencia 2012, aunque reincorporaron \$28,2 millones correspondientes a liberación de saldos que no fueron ejecutados en 2012, lo que conllevó a deducir que la constitución de las cuentas por pagar de la vigencia 2011 no estuvo acorde con la normatividad vigente.
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	En el rezago presupuestal se incluyeron \$52.788 millones en las cuentas por pagar, que correspondieron al valor de un convenio que el Instituto formalizó en diciembre de 2012 con la Empresa Nacional de Renovación Urbano Virgilio Barco Vargas S.A.S para la adquisición de una nueva sede Institucional, en desarrollo del proyecto de reorganización del CAN. Sin embargo, el bien o servicio objeto del convenio no se recibió plenamente al cierre del ejercicio.
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS)	De las cuentas por pagar presupuestales por \$437.841.1 millones, correspondieron a inversión \$435.778.2 millones y a funcionamiento \$2.062.8 millones. De la inversión se le adeudan a Fonade \$236.527,8 millones, es decir, el 54,28%, lo cual indica que si bien correspondió a una obligación contractual y por ser el Fondo un intermediario en la contratación, los recursos no correspondieron a un bien o servicio recibido.
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	La Corporación, a través del acta 003 del 20 de enero de 2012 constituyó cuentas por pagar correspondientes a los compromisos sin cancelar en la vigencia 2011, así: para los recursos propios por \$600 millones y Fondo de Compensación Ambiental (FCA) e inversiones ordinarias por \$434,8 millones. No obstante, al revisar en el aplicativo PCT en los rubros correspondientes a la constitución de cuentas por pagar, se evidenció que estos son inconsistentes, pues se registraron en ingresos propios por \$590,2 millones y para recursos Nación \$10,6 millones. De igual manera, no se vislumbró que la entidad advirtiera la modificación a los compromisos adquiridos en las apropiaciones contenidas en el PAC 2012. Este error impidió a la entidad ejercer un debido control presupuestal a estas cuentas y de otro lado, obstaculizar la labor del equipo auditor en el seguimiento de las cuentas por pagar ya que no se evidenciaron los registros de los pagos en esta vigencia.

Entidades con deficiencias en la constitución de cuentas por pagar presupuestales

<p>Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)</p>	<p>De tal manera, se evidenció que la entidad no lleva en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, en violación a lo preceptuado en el artículo 89 del Decreto 111 de 96, que regula lo referente a la constitución de las cuentas por pagar a 31 de diciembre de cada año, que corresponden a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.</p>
<p>Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (Cormacarena)</p>	<p>Según el informe de ejecución presupuestal de gastos presentado por Cormacarena a 31 de diciembre de 2012 con destino a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el saldo de cuentas por pagar por concepto de funcionamiento se consolidó en \$108,9 millones. El saldo de las cuentas por pagar presentadas en el mencionado informe difirió con las cifras de las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia mediante las resoluciones PS-GJ 1.2.6-11 2772 y PS-GJ 1.2.6-12 2771 del 31 de diciembre de 2012, donde se registraron valores por \$17,8 millones y \$85,5 millones, respectivamente, que una vez totalizados nos indicaron un valor de \$103,4 millones. Esta situación generó un menor valor en la constitución de las cuentas por pagar por parte de la entidad por la suma de \$5,5 millones, que denotó fallas en los procedimientos de verificación y seguimiento de los saldos presupuestales</p>

Superan la vigencia fiscal sin la autorización de gasto para afectar vigencias futuras

Se observó la celebración de contratos que superan la vigencia fiscal sin la autorización de gasto para afectar vigencias futuras y en otros casos de gastos de inversión. Estas erogaciones no corresponden a casos excepcionales para la construcción de obras de energía o garantía de concesiones. Dichos hallazgos encontrados fueron (Cuadro 7.9):

Entidades que superan la vigencia fiscal sin la autorización de gasto para afectar vigencias futuras

<p>Dirección Nacional de Estupefacientes</p>	<p>En el Contrato 05 de 2012, suscrito el 30 de noviembre de 2012 con Almacenes Generales de Depósito (Almagrario) S.A., por \$400 millones, se evidenció la celebración del mismo, en contravención a lo establecido en el Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, toda vez que se suscribió el 30 de noviembre de 2012, con una duración de dos meses o hasta agotar presupuesto, a partir de la firma del acta de inicio de fecha 11 de diciembre de 2012, de lo cual se infiere que mínimo el contrato terminaba su ejecución el 31 de enero de 2013, por lo tanto debió de solicitarse autorización de vigencia futura por un valor aproximado de \$200 millones. Igual situación se evidenció en los contratos: 428, 438, 450 y 456 de 2012. Con base a lo expuesto se determinó la celebración de contratos sin la autorización de vigencias futuras, que en la muestra analizada ascienden a \$596,72 millones, en contravención con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 4836 de 2011.</p>
<p>Dirección Nacional de Estupefacientes</p>	<p>En el contrato 332 de 2012, suscrito el 1 de marzo de 2012 con Tesh Mark Ltda., por \$100 millones, se evidenció contravención a lo establecido en el Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, toda vez que el contrato se suscribió el 1 de marzo de 2012, con una duración hasta el 31 de agosto del mismo año; posteriormente fue ampliado el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre, mediante prorroga 01 del 24 de agosto y por último hasta el 30 de junio de 2013, según prorroga 02 del 27 de diciembre de 2012. Por lo tanto debió de solicitarse autorización de vigencia futura por un valor aproximado de \$41,37 millones. Igual situación se observó en los contratos 364, 433, 417, 405, 383, 407 y 369 de 2012. Con base a lo expuesto se determinó la celebración de contratos sin la autorización de vigencias futuras, que en la muestra analizada ascienden a \$383,07 millones, en contravención con lo establecido en el artículo 8° del Decreto 4836-2011.</p>
<p>Electrificadora del Huila (Electrohuila) S.A. E.S.P.</p>	<p>En la vigencia 2012 se apropiaron vigencias futuras por \$162.647 millones de los cuales se apropió para Servicios Personales \$9.911 millones y gastos generales \$16.790 millones, inversión por \$23.899 millones y operación comercial-compra de energía por \$112.046 millones. Teniendo en cuenta que los servicios personales y gastos generales por \$26.701 millones se apropiaron para las vigencias 2013, 2014 y 2015 sin que estas erogaciones correspondan a casos excepcionales para la construcción de obras de energía o garantía de concesiones, es el caso de documento de gerencia 232 de 25 de septiembre de 2012 que aprobó vigencias futuras para Servicios personales - Remuneración Servicios técnicos, gastos generales: materiales eléctricos, transporte de personas y otros, por deficiente gestión presupuestal, conllevando a que se comprometan recursos sin cumplimiento de requisitos legales.</p>
<p>Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias)</p>	<p>El contrato de financiación RC. 511 de 2012, por valor de \$2.605.078.898, contempla en la cláusula quinta, plazo del contrato, que será de 60 meses contados a partir del desembolso; el convenio especial de cooperación 311, celebrado el 10 de septiembre de 2012, por \$1.500.000.000, con plazo de ejecución de 18 meses, cubriendo más de una vigencia fiscal; el convenio 540 del 28 de diciembre de 2012, suscrito entre Colciencias y la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC), teniendo como aporte de Colciencias \$1.801.435.667, en su cláusula cuarta fijó como plazo de ejecución un periodo de trece meses, observándose que cubre más de una vigencia para su ejecución; el convenio 257 del 15 de agosto de 2012, hasta por una suma de \$6.436.719.800, con plazo de ejecución de 24 meses, contados a partir de su suscripción y perfeccionamiento. Los compromisos que superen la vigencia fiscal, deben contar con autorización de vigencias futuras. En los citados contratos o convenios, no se evidencia autorización de vigencias futuras, hecho que conlleva a un posible incumplimiento de lo previsto en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011.</p>

Entidades que superan la vigencia fiscal sin la autorización de gasto para afectar vigencias futuras

<p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</p>	<p>No se observa lo establecido el artículo 3° del Decreto 4836 de 2011, que dice: Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así: "Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Al pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, debe contar previamente con una autorización por parte de CONFIS o de quien este delegue, acorde con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.</p>
<p>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</p>	<p>En los contratos suscritos por la Dirección Regional Cauca del ICBF, al finalizar la vigencia 2011 y que comprometieron apropiaciones de vigencias futuras 2012 y 2013, en el proyecto protección-acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, se evidenció que las apropiaciones con cargo a la vigencia 2011 fueron menores al 1,5% del valor total del contrato, incumpliendo las disposiciones legales en materia de vigencias futuras que señalan que "como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas" (Artículo 10 Literal b) Ley 819 de 2003).</p>
<p>Fondo Nacional Ambiental (Fonam)</p>	<p>En el convenio interadministrativo 6F, suscrito con el municipio de Santiago de Cali, el Fondo Nacional Ambiental aportó \$1.093,9 millones con el fin de aunar esfuerzos para adelantar acciones de restauración activa y pasiva en ecosistemas estratégicos y desarrollar las demás actividades del convenio, el cual inició el 4 de diciembre de 2012 con fecha de finalización el 31 de julio de 2014; y cuyos primero y segundo pagos los efectuó el Fondo el 21 de diciembre de 2012, entregando el 86% de los recursos del convenio en tan sólo 18 días de ejecución.</p> <p>Conforme al cronograma de actividades, el plan de inversiones y pagos para cada una de las actividades se pudo observar que el Fondo Nacional Ambiental no sujetó la entrega del dinero previa demostración de la ejecución física de cada una de las actividades definidas en el proyecto. Así mismo, no se observó la constitución de vigencias futuras por el 14% restante por desembolsar, toda vez que el plazo de ejecución se extiende hasta julio de 2014, incumpliendo con el Artículo 3 del Decreto 4836 de 2011, con presunto alcance disciplinario.</p>

Deficiencias en registros presupuestales del SIIF

Se observaron deficiencias en los registros presupuestales de las entidades ante el SIIF, cuyos principales hallazgos encontrados fueron los siguientes (Cuadro 7.10):

Entidades con deficiencias en registros presupuestales del SIIF

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Las órdenes de pago generadas por el Sistema Integrado de Información Administrativa y Financiera (SIIF), modulo operación y gestión de tesorería, presentan diferencias en los rubros presupuestales, por debilidades en la identificación de los mismos y la no conciliación con el SIIF, hecho que afectó el seguimiento y control de este procedimiento.
Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)	Se observaron diferencias en los subordinales A-1-0-5-1-3 Fondos administradores de pensiones privado, por \$500 millones, debido a debilidades en el registro y revisión de la información contabilizada en el SIIF, lo cual refleja un mayor valor en los objetos del gasto contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público y adquisición bienes y servicios, con respecto a lo aprobado en la Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y el Decreto 4970 del 30 de diciembre del mismo año.
Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)	Se observaron diferencias en los subordinales A-2-0-4-4-18 Productos de cafetería y restaurante por \$16 millones, debido a debilidades en el registro y revisión de la información contabilizada en el SIIF, lo cual reflejó un mayor valor en los objetos del gasto contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público y adquisición bienes y servicios, con respecto a lo aprobado en la Ley 1485 del 14 de diciembre de 2011 y el Decreto 4970 del 30 de diciembre del mismo año.
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Para la vigencia 2012, en el SIIF se registraron ingresos no tributarios por concepto de multas y sanciones, por \$1.721.408.497,87 y \$11.612.250 respectivamente, los cuales no se reflejaron en CHIP. De igual manera, en CHIP se registró venta de activos por \$2.700.000 que en el SIIF no fue reportada.
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Para la vigencia 2012, en la regional Risaralda, no se registraron en el SIIF las reservas presupuestales y cuentas por pagar, el rezago presupuestal constituido en la vigencia 2011, por valor de \$3.983 millones, inobservado el numeral F del artículo 3, Artículo 4, Artículo 5 y numeral F del Artículo 6 del Decreto 2789 de 2004, Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF - Nación y los Artículos 6 y 7 del Decreto 4836 de 2011, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto que modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010.
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA)	De acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1485 de 2011, la entidad no realizó los registros presupuestales por concepto de gastos de viaje y liquidación de contratos en el aplicativo SIIF a 31 de diciembre de 2012, como tampoco los registros presupuestales correspondientes a cuatro contratos, lo que generó que se presentará una ejecución de recursos en el SIIF que no corresponden a la realidad de la entidad. Los rubros afectados son los siguientes: A10214 remuneración servicios técnicos por \$720.000; A204415 papelería útiles de escritorio y oficina, por \$4.880.999; A204112 viáticos y gastos de viaje, por \$1.373.354; C63090011134 proyecto de inversión, por \$62.000; C63090011138 proyectos de inversión, por \$81.636.000; C63090011159 proyecto de inversión, por \$18.896.000; y, C63090011156 Proyecto de inversión, por \$468.900.

Administración de los portafolios del Tesoro

El presente capítulo analiza la administración de los excedentes de liquidez de los fondos administrados por la DGCPTN durante las vigencias 2011 y 2012, para lo cual se detallan, en una primera parte, los fondos que administra la entidad; y en una segunda, sus inversiones, descapitalizaciones, gastos y rendimientos obtenidos con los recursos administrados.

En cumplimiento del artículo 11 de la Ley 1365 de 2009, la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN), realiza con los excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administra, 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 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;
- Préstamos transitorios a la DGCPTN, reconociendo tasas de mercado durante el periodo de utilización, evento que no implica unidad de caja;
- Préstamos de títulos valores a la citada Dirección a tasas de mercado.

Fondos administrados

La Subdirección de Tesorería de la DGCPTN, 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 esas 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 (FOPEP), Fondo de Emergencia Social, Fondo Nacional de Regalías en liquidación, 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 (Corporanónimas), Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI), Instituto de Comercio Exterior (Incomex), Instituto Nacional de Fomento Municipal (Infopal) y el 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 y de los regímenes pensionales excepcionados del sistema por ley.

Fondo Nacional de Regalías (FNR)

Creado por la Constitución Política de 1991 con el fin de administrar los ingresos de las regalías que no son asignados directamente a los departamentos y municipios. Este fondo tiene entre sus funciones, la de financiar o cofinanciar proyectos de distribución de gas combustible.

Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER)

Creado por el artículo 105 de la Ley 788 de 2002, con el fin de destinar sus recursos a 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, en sus 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 estas zonas ha determinado el Ministerio de Minas y Energía, conforme con los lineamientos de política establecidos en documentos CONPES.

Fondo de Emergencia Social

El Decreto 127 de 2010, expedido en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4975 de 2009, mediante el cual se *“declaró el estado de Emergencia Social en todo el país, con el propósito de conjurar la grave crisis que afecta la viabilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud la cual amenaza de manera inminente, entre otros aspectos, la continuidad en la prestación del servicio público esencial de salud, así como el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”*.

El mencionado decreto realizó modificaciones en materia tributaria, en especial las relativas al *“impuesto sobre las ventas aplicable a la cerveza y sobre los juegos de suerte y azar, incrementando las alícuotas actuales hasta la tarifa general del impuesto, así como las tarifas de los impuestos al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y de cigarrillos y tabaco elaborado, destinando, por lo menos, los mayores ingresos generados a la salud”*

Composición de las inversiones

La Subdirección de Tesorería, en cumplimiento de su función de administrar los recursos de los fondos, efectúa 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, donde la relación costo beneficio estará 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 pueden 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. De tal manera, para la vigencia 2011, los recursos ascendieron a \$7.403,1 mil millones, cuya composición por tipo de inversión reflejó que los depósitos remunerados representan el 71,7%, los pagarés interfondos el 24,4%, y los TES el 2,9% del total, respectivamente.

Por su parte, para la vigencia de 2012, el total de los excedentes de liquidez de los fondos fue de \$5.240,3 mil millones, cuya inversión se distribuyó en pagarés interfondos con el 65,6%, depósitos remunerados con el 31,9% y TES con el 1,3% del total, respectivamente (Cuadro 8.1).

Cuadro 8.1

Composición de las inversiones
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Inversión	2011	%	2012	%
Pagares interfondos	1.808,9	24,43	3.436,0	65,57
TES	211,9	2,86	61,2	1,17
Depositos remunerados	5.306,0	71,67	1.673,0	31,93
US	76,2	1,03	70,1	1,34
Total	7.403,1	100	5.240,3	100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPPN. Elaboración: Contraloría General de la República.

En el siguiente cuadro se presenta en forma comparativa el monto de las inversiones en valores nominales que se administraron por la Subdirección de Tesorería, con corte 31 de diciembre, para cada una de las agencias consideradas (Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2

Comportamiento de las inversiones en fondos administrados
Cifras en miles de millones de pesos y porcentajes

Fondos	2011	2012	Variación absoluta	Variación relativa
Bancafe en liquidación	37,0	39,0	2,0	5,41
Bonos de Paz	6,0	0,0	(6,0)	(100)
Bonos pensionales	792,0	831,0	39,0	4,92
BP Supernotariado	99,0	104,0	5,0	5,05
Carbocol	25,0	23,0	(2,0)	(8,00)
Corporanónimas	51,0	53,0	2,0	3,92
Emergencia Social	887,0	132,0	(755,0)	(85,12)
EPSA	109,0	114,0	5,0	4,59
FAER	171,0	188,0	17,0	9,94
FAZNI	90,0	130,0	40,0	44,44
FONDEG	72,0	62,0	(10,0)	(13,89)
FOES	0,0	1,0	1,0	n.d.
Fondo Nacional Regalías	3.659,5	2.101,8	(1.557,7)	(42,57)
Gas Natural	52,0	46,0	(6,0)	(11,54)
FONPET	278,3	484,4	206,1	74,05
FONSECON	245,0	309,0	64,0	26,12
FOPEP	93,0	75,0	(18,0)	(19,35)
Imp-2 por Mil (Fondo 3)	180,0	189,0	9,0	5,00
Incomex	6,0	6,0	-	-
Insfopal Findeter	40,0	0,0	(40,0)	(100)
Interventoría administrativa y fra.	76,0	44,0	(32,0)	(42,11)
PRONE	106,0	59,0	(47,0)	(44,34)
Regalías Artículo 107	1,0	0,0	(1,0)	(100)
Seguridad Democrática	167,0	179,0	12,0	7,19
Total	7.242,8	5.170,2	(2.072,6)	(28,62)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al comparar el valor de las inversiones nominales de los fondos administrados, se estableció una reducción de \$2.073 billones, que representó un 28,6% de disminución en el total, situación que se explicó por la reducción de las inversiones del Fondo Nacional de Regalías (FNR) en liquidación (\$1,56 billones) y del Fondo de Emergencia Social (\$755,0 mil millones).

Por otra parte, la anterior situación se contrarrestó en forma leve con los incrementos presentados principalmente en las inversiones nominales de los fondos: Fonpet con un \$206,1 mil millones, FAZNI con un \$40,0 mil millones y Fonsecon con \$64,0 mil millones, que equivalen a un crecimiento del 74,1%, 44,1% y 26,1%, respectivamente.

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 para la vigencia 2011, reflejó el siguiente comportamiento (Cuadro 8.3):

Cuadro 8.3

Comportamiento de los portafolios administrados por la DGCPTN Vigencia 2011 Cifras en miles de millones de pesos						
Fondos	Ingresos	% Ingresos	Rendimientos financieros	% Rendimientos financieros	Giros	Giros %
Fonpet pensiones	798,8	23,7	48,2	14,8	1.806,1	37,8
Fondeo Eje Cafetero (FOREC)	-	-	0,5	0,2	943,3	19,7
Fondo Nacional de Regalías	1.236,7	36,7	148,8	45,7	1.242,8	26,0
Emergencia Social	679,4	20,2	23,1	7,1	-	-
Fdo Explotac y Admon Juegos Suerte y Azar	259,0	7,7	1,7	0,5	176,1	3,7
Otros fondos	394,1	11,7	102,9	31,6	611,6	12,8
Total	3.368,1	100,0	325,3	100,0	4.779,8	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En orden de importancia y como el resultado de la administración de los recursos, al Fondo Nacional de Regalías (FNR) le ingresaron \$1,24 billones y, a su vez, efectuó giros en cumplimiento de su objeto misional por \$1,25 billones, obteniendo unos rendimientos de \$148,8 mil millones. Por su parte, el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) presentó ingresos por \$798,8 mil millones, rendimientos por \$48,2 mil millones y giros de \$1,81 billones. Con respecto a la vigencia 2012, el resultado de la administración de los recursos se presenta en el cuadro 8.4.

**Comportamiento de los portafolios administrados por la DGCPTN
Vigencia 2012**

Cifras en miles de millones de pesos

Fondos	Ingresos	% Ingresos	Rendimientos financieros	% Rendimientos financieros	Giros	Giros %
Fonpet pensiones	1.108,9	37,63	36,0	11,75	938,8	18,40
Fondeo Eje Cafetero (FOREC)	832,5	28,25	(3,5)	(1,15)	1.633,8	32,02
Fondo Nacional de Regalías	333,6	11,32	147,1	47,99	1.698,4	33,29
Emergencia Social	210,8	7,15	15,1	4,92	160,9	3,15
Fdo Explotac y Admon Juegos Suerte y Azar	155,0	5,26	2,4	0,77	242,0	4,74
Otros fondos	305,9	10,38	109,5	35,71	427,9	8,39
Total	2.946,7	100,00	306,6	100,00	5.101,7	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Durante la vigencia 2012, el resultado de la administración de los portafolios de los fondos, con respecto a los ingresos, se presentó principalmente en el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) con el 37,6%, el Fondo de Emergencia Social con el 28,3% y el Fondo Nacional de Regalías (FNR) con el 11,3%.

De igual manera, del total de giros realizados se destacaron, en orden de importancia, el Fondo Nacional de Regalías (FNR) con el 33,3%, el Fondo de Emergencia Social con el 32,0% el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) con el 18,4% del total.

Los giros reflejados en el Fondo Nacional de Regalías (FNR), por valor de \$1,7 billones, se soportaron en los traslados efectuados en cumplimiento de los compromisos y obligaciones contraídos antes de entrar en el proceso liquidatorio.

Inversiones en dólares

El Fondo de Pensiones Públicas mantuvo durante la vigencia 2011 una inversión de US\$39,5 millones, con rendimientos acumulados por US\$57.167,3.

Al cierre de la vigencia 2011, el saldo final de la inversión, en dólares, provino del Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) con US\$39,5 millones, equivalente a \$76.726,8 millones, a una tasa representativa del mercado de \$1.942,70 por dólar.

Durante la vigencia 2012, el Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) sostuvo una inversión de US \$39,6 millones, equivalente a \$70.098,1 millones, a una tasa representativa del mercado de \$1.768,23 por dólar, que generaron rendimientos acumulados por US\$148.164.

La CGR a través de la aplicación del ejercicio de control fiscal micro realizó una auditoría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la vigencia 2012, 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 alguna diferencia. Así mismo, se llevó a cabo la valoración selectiva de los títulos que componen el portafolio, lo cual permitió concluir que la valoración corresponde a los criterios definidos por la Contaduría General de la Nación (CGN), constituyéndose de esta manera en razonable.

De tal manera que 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 2012, se explicó en gran medida por el giro de recursos, por \$1,7 billones, efectuados por el Fondo Nacional de Regalías (FNR) en liquidación a los proyectos aprobados y en ejecución cuando se encontraba en operación. De igual forma, por el Fondo de Emergencia Social, con giros por \$1,6 billones, con destino al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

La composición de las inversiones realizadas por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, para las vigencias 2011 y 2012, se realizaron en moneda nacional en un 98,7%, representados en pagarés interfondos, depósitos remunerados y TES; mientras que el porcentaje restante se efectuó en moneda extranjera, en una situación que reflejó un bajo nivel de riesgo cambiario.

El reflejo de los hechos presupuestales en el crecimiento de la economía

Los resultados de la vigencia 2012

Para el 21 de marzo de 2013, y como es costumbre, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) presentó los resultados de la actividad económica de 2012, arrojando un crecimiento en el Producto Interno Bruto del 4% para 2012, que significó una caída en 2,6 puntos porcentuales frente a los establecido en 2011, cuando se situó en el 6,6%⁴⁵.

Con ese dato, el gobierno nacional reafirmó su posición sobre el impacto de las políticas económicas en el crecimiento económico del país, pero a su vez, se estableció que el crecimiento sigue jalonado por ramas de actividad económica que no eran las principales dentro de la estrategia del Plan de Desarrollo: explotación de minas y petróleo; sector de servicios financieros; sector de servicios (turismo) y sector gobierno con los impuestos; mientras que las principales locomotoras siguen a media marcha, ratificando la caída en la industria, que ni siquiera tuvo una estrategia explícita dentro del Plan.

Para comenzar vale analizar el nuevo indicador del DANE para obras civiles que lo estima con base en pagos y obligaciones presupuestales. En este sentido, los componentes del sector infraestructura, especialmente las obras civiles, carreteras, puentes, crecieron en 9,6%; construcciones para minería, centrales, generadoras eléctricas y tuberías para el transporte lo hicieron en 4,5%; es decir, con un impacto positivo para la inversión; mientras que vías férreas, pistas de aterrizaje y sistemas de transporte masivo tuvieron un decrecimiento del 7,7%. De igual modo, vías de agua, puertos, represas, acueductos y alcantarillados y obras portuarias cayeron en 8,4%; además de obras de ingeniería que lo hicieron en 17,5% (Cuadro 9.1). Este indicador reflejó lo comentado anteriormente, en cuanto al impacto de la ejecución presupuestal sobre la formación bruta de capital fijo; y así mismo, muestra los sectores que aún son débiles dentro del Plan de Desarrollo. Este análisis se complementa con los resultados del crecimiento de la economía en general.

45. Cabe señalar que según la metodología del DANE, el dato del crecimiento de 2011 se ajustó, pues pasó del 5,9% al 6,6%.

Cuadro 9.1

Indicador de obras civiles (pagos, desembolsos y obligaciones)
Cifras en miles de millones de pesos

Tipo de construcción	Variación (%)		Variación (%)	
	Pagos		Obligaciones	
	IV trimestre de 2012	2012/2011	IV trimestre de 2012	2012/2011
Total	-0,4	1,9	1,9	2,4
Carreteras, calles, caminos, puentes, carreteras sobreelevadas, tneles y construcciones subterráneas.	16,1	9,6	30,3	13,8
Vías férreas, pistas de aterrizaje y sistemas de transporte masivo	-17,6	-7,7	70,5	17,6
Vías de agua, puertos, represas, acueductos, alcantarillados y otras obras portuarias.	-10,4	-8,4	1,4	2
Construcción para minerías, centrales generadoras eléctricas y tuberías para el transporte	2,8	4,5	-3,2	1
Obras de ingeniería*	-43,1	-17,5	-42,5	-23

* Incluye estudios y otras instalaciones deportivas para el juego al aire libre, parques , etc.

Fuente: DANE, indicador de obras civiles.

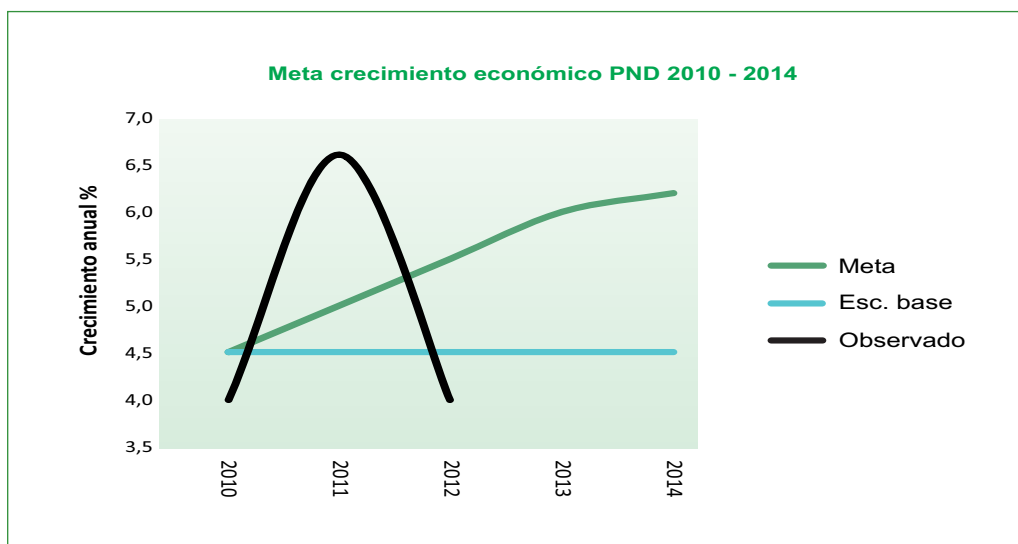
Resultados observados en el crecimiento de 2012

Una revisión de los resultados de crecimiento económico entre 2010 y 2012, visto a través de las ramas de actividad económica y de los componentes de la demanda agregada, permite determinar cómo va la economía frente a las metas trazadas en el PND 2010-2014.

De esta manera, el crecimiento registrado en la economía colombiana tuvo una tendencia de “U” invertida, con lo cual se presentó una fuerte caída, sin alcanzar la línea base, lejos de la meta esperada por el gobierno nacional para esta vigencia. Más aún, las expectativas muestran que 2013 y 2014 serán unos años más difíciles en materia de crecimiento (Gráfica 9.1).

Es en este sentido, la posición de la CGR está expuesta en los comentarios al proyecto de presupuesto de 2013, cuando se mostró que los supuestos macroeconómicos que soportaron los ingresos de 2013 eran demasiado optimistas; y hoy, bajo los resultados observados, se corrobora que el país no tendrá el crecimiento estimado en dicho proyecto; ni para el precio del petróleo y la tasa de cambio, que no reaccionan a las medidas tomadas por el Banco de la República y por el Ejecutivo.

Gráfico 9.1



Fuente: DANE Y PND

Los aportes de las locomotoras

Desde la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno nacional vendió la idea de que serían las locomotoras del crecimiento y del empleo las que jalaban la economía colombiana a niveles muy altos.

Entre 2010 y 2012 la economía creció a una tasa promedio anual de 4,8%, lo que indicó un menor desempeño frente a la meta que corresponde a un promedio de 5% para estos tres años (Cuadro 9.2). En términos agregados, estos resultados parciales significaron que la economía creció por encima del escenario base, es decir, que tuvo un crecimiento promedio superior a 4,5%; aunque el hecho importante que se debe resaltar, es que el avance positivo no se obtuvo a través de la contribución que se había planeado o perfilado por cuenta de las locomotoras y sus sectores líderes y se concentró, principalmente, en la explotación de minas y canteras, comercio, establecimientos financieros, servicios e impuestos (Cuadro 9.2).

La contribución del 1,7% adicional, esperada por cuenta de las locomotoras para 2010-2014, correspondió de manera ponderada para el subperíodo 2010-2012, a una contribución del 1,02%, distribuida de manera diferente entre las locomotoras (Cuadro 9.2). Con la información a 2012, en el subperíodo 2010-2012 se estableció que la sumatoria de las contribuciones de las locomotoras al crecimiento se redujo en 0,55%, en lugar de aumentar la contribución como era lo esperado.

Aquí vale aclarar que la contribución correspondiente a la locomotora de innovación no se contabilizó, dado que en las cuentas nacionales no correspondió a una rama de actividad.

A diferencia de la locomotora minera, que durante este lapso realizó un aporte adicional de 0,49% frente al esperado de 0,18% (cerca de 174% más de lo esperado), las demás locomotoras, en lugar de aumentar su aporte al crecimiento, lo redujeron. Por ejemplo, construcción, que es la proxy de la locomotora vivienda, redujo su contribución respecto al escenario base en 0,58%, cuando se esperaba un aumento de 0,24% (Cuadro 9.2).

Cuadro 9.2

Contribución sectorial al crecimiento económico

	Promedio Proxy PIB potencial (2001-2008)	Promedio 2010-2012	Promedio Diferencia (3)=(2)-(1)	PND 2010-2014 Adicional ponderado periodo Locomotoras (4)	Cumplimiento (metas vs obs.) (5)=(3)-(4)
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)	(4)	(5)=(3)-(4)
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0,21	0,11	(0,10)	0,06	(0,16)
Explotación de minas y canteras	0,04	0,72	0,67	0,18	0,49
Industrias manufactureras	0,65	0,26	(0,39)		
Suministro de electricidad, gas y agua	0,13	0,13	(0,01)		
Construcción	0,48	0,28	(0,20)	0,24	(0,44)
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0,59	0,61	0,02		
Transporte, almac. y comunicaciones	0,45	0,40	(0,05)	0,18	(0,23)
Establec. financ., seguros, act. inmov.y serv. a empresas	0,86	1,05	0,19		
Actividades de serv. Soc., comunales y personales	0,50	0,58	0,08		
Subtotal valor agregado	3,92	4,20	0,29		
Total Impuestos	0,49	0,68	0,19		
Producto Interno Bruto	4,41	4,88	0,47	1,02	(0,55)

Fuente: MPND, DANE. Cálculos CGR.

En ese sentido, la locomotora minera y otros sectores como comercio, establecimientos financieros y servicios sociales, fueron los que aumentaron su contribución al crecimiento; mientras los otros, entre los cuales se encuentran las demás locomotoras, teniendo en cuenta la dificultad para precisar el aporte de la locomotora innovación, disminuyeron su contribución.

Por componentes de demanda

Desde otro punto de vista, el avance obtenido por la economía colombiana, cercano al propuesto de forma agregada en el PND, se aprecia por los componentes de gasto, que hacen parte de la demanda agregada. Respecto a las metas puntuales del PND, el consumo y la inversión registraron una dinámica mayor a la que se había planteado, por lo cual, la demanda interna presentó una tendencia promedio en este lapso de 6,1% frente a una meta de 5,2% (Cuadro 9.3).

Cuadro 9.3

Diferencia de las tasas de crecimiento: metas vs observadas

	Metas PND				Observado DANE				Diferencia observado - Meta			
	2010	2011	2012	Promed	2010	2011	2012	Promed	2010	2011	2012	Promed
Total consumo	4,3	3,9	3,6	3,9	5,1	5,4	4,4	5,0	0,8	1,5	0,8	1,0
Consumo hogares	4,1	3,9	3,7	3,9	5	5,9	4,3	5,1	0,9	2	0,6	1,2
Consumo admones públicas	5,4	3,9	3,1	4,1	5,6	3,6	5,1	4,8	0,2	-0,3	2	0,6
Total inversión	5,1	10,7	12,5	9,4	7,4	18,3	5,7	10,5	2,3	7,6	-6,8	1,0
Absorción	4,5	5,4	5,6	5,2	5,6	8,2	4,6	6,1	1,1	2,8	-1	1,0
Exportaciones	2,5	2,3	2,2	2,3	1,3	12,9	5,3	6,5	-1,2	10,6	3,1	4,2
Importaciones	2,9	5	3,3	3,7	10,8	21,2	8	13,3	7,9	16,2	4,7	9,6
Producto Interno Bruto	4,5	5	5,5	5,0	4	6,6	4	4,9	-0,5	1,6	-1,5	-0,1

Fuente: MPND, DANE. Cálculos CGR.

En este sentido, la inversión, con el aporte del importante crecimiento registrado en 2011, presentó un promedio de 10,5% en su tasa de crecimiento entre 2010 y 2012, superando la meta de 9,4% para estos años. No obstante, la dinámica de la inversión presentó un fuerte bajonazo en 2012, con un crecimiento de tan solo el 5,7% anual frente a una proyección del 12,5%. Este crecimiento que no fue ni la mitad del esperado preocupa en la medida que es uno de los elementos importantes dentro de la demanda agregada, que pueden ayudar a elevar el PIB potencial.

En comercio exterior los resultados han estado distantes de las metas, lo cual, por el lado de las exportaciones fue positivo, ya que se contó con un crecimiento promedio anual del 6,5%, que superó a la meta del 2,3% promedio para 2010-2012. Por el contrario, la distorsión se observó en las importaciones que resultó negativa, en la medida que frente a una proyección de la variación promedio de 3,7% anual en este subperíodo, se registró una de 13,3%, lo cual correspondió a una diferencia bastante amplia (cerca de diez puntos) frente a la meta.

En promedio la economía mostró buenos resultados y, por lo tanto, la meta agregada, aunque no con las contribuciones y aportes esperados de las locomotoras y de

los componentes de la demanda agregada. Sin embargo, en términos puntuales, los resultados de 2012 reflejaron que las cosas no van bien y compromete seriamente las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de terminar 2014 con un crecimiento de la economía del 6,2%.

De tal manera que frente a una meta de crecimiento del 5% para 2012 en el PND, la realidad nos presenta un resultado del 4%. Así las cosas y para que se lograra cumplir la meta promedio de crecimiento de todo el período referenciado en el plan, la economía tendría que crecer a una tasa del 6,2% en 2013 y 2014, lo cual parece no va a ser posible, ya que el Gobierno ajustó a la baja la meta de crecimiento de 2013 a 4,8%, en una proyección muy distante a la plasmada en el PND del 6%.

La ejecución del presupuesto de inversión en 2012 y el Plan Nacional de Desarrollo

En el presupuesto de inversión pública se concretan las expectativas de crecimiento plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y su Plan Plurianual de Inversiones, el cual establece los recursos que tradicionalmente financian la inversión del país, tanto de índole pública como los provenientes del sector privado, del Sistema General de Participaciones (SGP) y del sistema de regalías. De manera tal, que para el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 -2014 se estimó un costo de \$564 billones de 2010, que incluye cerca de \$20 billones destinados a la emergencia de la ola invernal en 2010 y 2011 (Cuadro 10.1).

El Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, estableció una estructura basada en cinco “pilares” fundamentales: i) la consolidación de la paz; ii) el crecimiento sostenible y la competitividad; iii) la igualdad de oportunidades para la prosperidad; iv) los soportes transversales de la prosperidad democrática; y v) La sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (Cuadro 10.1).

Cuadro 10.1

Plan Nacional de Desarrollo “ Prosperidad para todos” 2010-2014 Fuentes de financiamiento Cifras en miles de millones de pesos

Pilares	Central Fto	Central Nación	Central propios	Descentra- lizado	E Territorial	Privado	SGP	Total general
Consolidación de la paz	65.082,1	9.986,2	1.474,3	6,1	-	86,1	-	76.634,9
Crecimiento sostenible y competitividad	-	27.300,5	10.435,1	825,2	11.824,6	208.328,2	5.030,5	263.744,1
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	-	36.807,2	17.169,0	13,2	18.212,9	14.337,0	81.542,9	168.082,2
Soportes transversales de la prosperidad democrática	-	6.166,9	2.538,1	167,1	-	-	12.838,9	21.711,1
Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	-	17.734,7	195,9	5.399,1	5.636,3	4.769,5	-	33.735,6
Total general	65.082,1	97.995,6	31.812,4	6.410,6	35.673,9	227.520,8	99.412,3	563.907,7

Fuente: SIIF, elaboración CGR.

En el monto del costo del PND resulta evidente que no se detallan los recursos que financian el funcionamiento del Estado, ni el servicio de deuda, pues solo alude al componente de inversión. Los presupuestos anuales recogen en sus magnitudes

aprobadas, tanto lo presupuestado para el Plan Plurianual de Inversiones, como los recursos que financian el denominado gasto estructural (funcionamiento y servicio de la deuda), que ampliamente se ha referenciado en los capítulos anteriores de este informe. En el cuadro 10.2 se detallan los presupuestos anuales de inversión, a precios de 2010, donde se incluye el total de inversión financiada con recursos públicos y privados.

Cuadro 10.2

Presupuesto por vigencia					
Cifras en miles de millones de pesos de 2010					
Pilares	2011	2012	2013	2014	Total
Consolidación de la paz	18.501,4	18.240,6	19.600,3	20.292,6	76.634,9
Crecimiento sostenible y competitividad	64.736,0	69.422,1	65.888,7	63.697,3	263.744,1
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	40.657,2	41.152,7	42.564,2	43.708,1	168.082,2
Soportes transversales de la prosperidad democrática	5.689,9	5.307,1	5.331,3	5.382,8	21.711,1
Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	9.263,3	7.237,6	7.922,4	9.312,1	33.735,6
Total general	138.847,7	141.360,1	141.306,9	142.392,9	563.907,7

Fuente: SIIF, elaboración CGR.

En tal sentido y con base en la presentación por parte del Señor Presidente de la República del informe al Congreso de su segundo año de administración, donde evaluó el avance del Plan de Desarrollo (PND) 2010-2014, denominado “Prosperidad para todos”, la Contraloría General de la República (CGR) realizó un análisis de los logros en los diferentes frentes económicos, sociales, medioambientales, etc., comparando el nivel de su ejecución al cierre de la vigencia 2012, frente a las metas trazadas en el PND.

De esta manera, la CGR logró establecer que existen varios aspectos sobre los cuales se constituyen incertidumbres en el avance real del Plan Nacional de Desarrollo y que tiene que ver con aspectos puntuales en las ejecuciones del Plan Plurianual de Inversiones y las ejecuciones presupuestales de las dos últimas vigencias (2011 y 2012), especialmente en dos frentes: el avance físico en la infraestructura y en los aspectos sociales.

Cuando se siguen las cifras reportadas en el Sistema de Información Financiera (SIIF) por el gobierno nacional, en cuanto a los avances y logros del plan, cualquier análisis desprevenido los puede corroborar. No obstante, bajo un análisis exhaustivo, esta interpretación puede presentar algunos matices:

Cuando la CGR realiza una auditoría puede comprobar que aunque los recursos se ejecutaron presupuestalmente, se encuentran estos resultados:

- i) La obra, bien o servicio no se entregó (control físico);
- ii) La ejecución presupuestal se quedó en reservas presupuestales y los recursos de los proyectos no se utilizaron en la vigencia, acumulándose y atrásándose la obra;
- iii) Tal y como ha sucedido en varias vigencias, los recursos se ejecutaron a través de fiducias y patrimonios autónomos con el fin de garantizar su ejecución presupuestal, pero no se canalizaron a los diferentes proyectos. De tal forma, se encuentran programas que aún no despegan y concentran billonarios recursos que no cumplen con su propósito original.

En tal sentido, se destacaron algunos ejemplos como lo sucedido con los recursos destinados a desplazados y a la ley de víctimas que no fueron utilizados durante las vigencias 2011 y 2012, el caso del Fondo de Adaptación, los programas de subsidios de vivienda para el sector rural con destino la población desplazada que se encuentra rindiendo intereses en una fiducia; al igual que lo sucedido con los recursos destinados a agua potable y saneamiento básico ambiental o atención de desastres.

Los indicadores disponibles en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) muestran que, en promedio, el avance de las estrategias del PND superó las metas establecidas inicialmente. Sin embargo, con las mismas cifras e indicadores, bajo un análisis por sectores, se evidenció una forma disímil en la evolución para cada uno de ellos.

Esto se hizo evidente en algunos sectores estratégicos como infraestructura vial, vivienda, agua, etc., con importantes atrasos en su ejecución presupuestal y física; mientras que los denominados sectores transversales superaron ampliamente el 100% de su ejecución, con lo cual se jalonó hacia arriba el promedio de los indicadores. Por ejemplo, en la ejecución del sector hacienda, específicamente en el caso de Findeter, se registraron logros por el 167% para el cierre de 2012, con lo que se colocaron recursos para la inversión, sin que a la fecha haya sido evidente que estos se hayan transmitido hacia la inversión real.

Estos elementos de sectores claves para el crecimiento económico se reflejaron en las cuentas nacionales reportadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), de tal forma que el PIB, aunque registró una caída por efecto de la crisis internacional en la vigencia 2012, su desplome no fue mayor, no precisamente por el efecto de las locomotoras del crecimiento y el empleo, como se supondría, sino por otras ramas de la actividad económica, como de servicios, esta-

blecimientos financieros y los impuestos. En resumidas cuentas y como se explicó en el capítulo anterior, a causa del consumo interno.

De acuerdo con las cifras presupuestales y los resultados de las cuentas nacionales en 2012, las locomotoras del crecimiento y el empleo van a media marcha, aunque con las calderas llenas de “combustible” (presupuesto, regalías, endeudamiento), restando que sean efectivas y en términos reales. Esto se refleja en sectores cruciales para el crecimiento económico como el minero o el de transporte.

El presente informe registra, de la manera detallada e imparcial, los efectos que durante las dos vigencias tuvo la actividad económica del país, el impacto del presupuesto en el desarrollo de plan y las políticas aplicadas que llevaron a registrar importantes logros, según el Gobierno (aunque cortos para algunos sectores) y que en el promedio mejoraron la percepción agregada del avance en el PND.

La ejecución del presupuesto de inversión en Plan Nacional de Desarrollo en 2012

Los pilares que recibieron mayores recursos durante la vigencia 2012 fueron los de igualdad de oportunidades (\$15,05 billones) y crecimiento sostenible y competitividad con (\$13,33 billones), de los cuales se espera una mayor participación en la ejecución del plan; además de ser los que registraron mayor rezago presupuestal y mayores recursos en fiducia (Cuadro 10.3).

Cuadro 10.3

Presupuesto General de la Nación: Inversión 2012 Cifras en miles de millones de pesos de 2010

Pilar	Definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos	Pérdidas de apropiación	Reservas	CXP	Valor en Fiducia
Consolidación de la paz	2.971.620	2.750.570	2.352.457	1.817.131	221.050	397.919	528.344	219.211
Crecimiento sostenible y competitividad	14.274.236	13.334.594	12.199.241	9.021.441	939.643	1.134.282	3.176.995	3.356.891
Igualdad de oportunidades para la prosperidad	15.614.070	15.047.629	4.202.357	12.847.722	566.441	827.386	1.352.898	3.366.010
Soportes transversales de la prosperidad democrática	3.232.003	2.833.352	2.184.092	1.666.839	398.651	648.452	516.924	872.003
Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	1.988.408	1.937.123	1.851.676	530.853	51.284	85.447	1.320.721	1.859.509
Total	38.080.336	35.903.268	32.789.822	25.883.986	2.177.069	3.093.486	6.895.882	9.673.624

Fuente: SIF, Ministerio de Hacienda . Cálculos CGR.

Los pilares se fundamentaron en 16 objetivos de política, que reúnen los principios básicos para soportar el crecimiento económico y la prosperidad democrática con justicia social: Acceso social a servicios; apoyos transversales al desarrollo regional; buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana; competitividad y crecimiento de la productividad; derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia; gestión ambiental para el desarrollo sostenible; gestión del riesgo de desastres: buen gobierno para comunidades; innovación para la prosperidad; justicia; locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo; política integral de desarrollo y protección social; políticas diferenciadas para la inclusión social; promoción social; relevancia internacional; respuesta a la ola invernal; seguridad, orden público y seguridad ciudadana (Cuadro 10.4).

Consecuentemente con lo ejecutado en dichos pilares, el mayor gasto de inversión se concentró en las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo (\$11,85 billones) y la política de desarrollo y protección social (\$10,58 billones), los cuales concentraron el 58% del total de la inversión en 2012 (Cuadro 10.4).

Estos objetivos, a su vez, se dividieron en las “Estrategias” del Plan (Cuadro 10.3), las cuales se componen por todos y cada uno de los proyectos liderados por el gobierno nacional, que en total ascienden a 1.430.

Las “estrategias” establecidas son: acceso y calidad en salud: universal y sostenible; agropecuaria y desarrollo rural; apoyos transversales a la competitividad; buen gobierno; conocimiento e innovación; deporte y recreación; desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad; desarrollo minero y expansión energética; empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos; emprendimiento empresarial; estrategias contra la corrupción; formación de capital humano; fortalecimiento institucional de las entidades territoriales y relación; género; grupos étnicos; infraestructura de transporte; infraestructura para la competitividad; inserción productiva a los mercados internacionales; niñez, adolescencia y juventud; nuevos sectores basados en la innovación; participación ciudadana y capital social; planes de consolidación; política internacional; Política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia; políticas de desarrollo fronterizo; primera infancia; promoción de la cultura; promoción y protección de la competencia en los mercados; propiedad intelectual, instrumento de innovación; red para la superación de la pobreza extrema; turismo como motor del desarrollo regional; y vivienda y ciudades amables (Cuadro 10.3).

Con ese menú de opciones de estrategias, el mayor gasto se concentró en la Infraestructura de transporte, a la cual se le asignó \$7,40 billones; seguida por acceso y calidad en salud, universal y sostenible, que contó con un presupuesto de \$3,04 billones; vivienda y ciudades amables, con \$2,19 billones; formación de capital

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

humano, con \$2,01 billones y sectores que no tienen definida una estrategia con \$6,92 billones. Con ello, el 57% del total apropiado para inversión de la vigencia 2012 se concentró en estos sectores, los cuales son el soporte del crecimiento estimado en el PND.

Cuadro 10.4

Presupuesto General de la Nación: Inversión 2012
Cifras en millones de pesos

Objetivo	Definitiva	Comprom.	Obligac.	Pagos	Pérdidas de aprop.	Reserv.	CXP	Valor en fiducia
Acceso social a servicios	1.959.377	1.951.327	1.913.558	1.777.172	8.050	37.769	136.386	929.547
Apoyos transversales al desarrollo regional	1.633.545	1.573.488	1.029.163	721.737	60.057	544.325	307.426	693.023
Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana	1.424.975	1.139.113	1.041.596	848.001	285.863	96.709	193.295	168.589
Competitividad y crecimiento de la productividad	1.625.955	1.208.625	1.170.125	733.741	417.329	38.007	436.362	378.683
Derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia t.	116.120	100.916	93.854	86.133	15.205	7.000	7.720	61.727
Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	178.140	161.799	140.038	126.305	16.341	21.761	13.669	45.366
Gestión del riesgo de desastres: Buen gobierno para comunidades	68.602	47.907	39.782	37.254	20.696	8.125	2.488	3.221
Innovación para la prosperidad	800.424	757.964	687.605	569.194	42.460	70.310	118.398	153.506
Justicia	723.375	538.414	349.224	319.780	184.961	189.058	28.736	29.639
Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	11.847.858	11.368.004	10.341.510	7.718.506	479.853	1.025.965	2.622.236	2.824.702
Política Integral de desarrollo y protección social	10.575.060	10.096.371	9.450.882	8.645.347	478.689	627.958	804.017	1.000.349
Políticas diferenciadas para la inclusión social	80.452	79.365	77.176	52.709	1.087	2.188	24.466	36.452
Promoción social	2.999.181	2.920.565	2.760.741	2.372.494	78.615	159.470	388.028	1.399.662
Relevancia internacional	173.482	120.751	113.333	97.101	52.732	7.418	16.203	10.390
Respuesta a la ola invernal	1.741.665	1.727.418	1.671.857	367.294	14.248	55.561	1.304.563	1.810.922
Seguridad, orden público y seguridad ciudadana	2.132.125	2.111.240	1.909.379	1.411.217	20.884	201.861	491.888	127.845
Total	38.080.336	35.903.268	32.789.822	25.883.986	2.177.069	3.093.486	.895.882	9.673.624

Fuente: SIF, Ministerio de Hacienda . Cálculos CGR.

Cuadro 10.5

Presupuesto General de la Nación: Inversión por sectores económicos 2012
Cifras en millones de pesos

Sector	Aprop. definitiva	Comp.	Imperfecciones presupuestales*			Recursos en Admon				Ejec. Neta***
			Perd. Aprop	C x P	Reservas	Conv.	Fiducia	Fonade	Total	
Agropecuario	1.814.600	.714.083	100.517	472.060	179.359	1.002.366	99.280	45.576	1.147.222	566.861
Ambiente y Desarrollo	178.188	161.160	17.028	13.905	22.854	45.320	49	-	45.369	115.791
Ciencia y tecnología	408.254	395.319	12.935	71.901	20.980	1.703	235.458	866	238.026	157.292
Comercio, Industria y Turismo	287.106	281.528	5.578	14.577	11.777	68.597	97.262	2.122	167.981	113.547
Comunicaciones	810.976	788.394	22.582	359.737	215	33.538	118.249	114.659	266.446	521.948
Congreso de la República	44.306	9.357	34.950	2.156	3.854	2.039	-	-	2.039	7.317
Cultura	193.473	192.291	1.182	37.201	14.121	32.860	660	10.821	44.341	147.950
Defensa y policía	1.916.205	1.901.816	14.389	480.556	173.395	69.689	2.349	36.598	108.636	1.793.180
Deporte y recreación	311.497	293.255	18.242	70.448	29.087	126.537	4	31.224	157.764	135.491
Educación	1.214.109	1.093.578	120.531	126.799	154.134	250.189	18.057	2.631	270.877	822.701
Empleo público	112.142	85.305	26.837	5.590	5.168	13.099	-	3.504	16.603	68.702
Fiscalía	138.278	126.863	11.415	12.084	40.666	837	-	-	837	126.026
Hacienda	2.481.948	.064.368	417.580	1.294.571	42.646	1.036.677	-	24.277	1.060.954	1.003.414
Inclusión soc. y Reconc.	7.370.553	7.106.989	263.564	786.336	517.004	759.496	44.135	852.207	1.655.838	5.451.151
Información estadística	218.880	204.229	14.651	12.078	18.604	7.723	56	11	7.790	196.439
Inteligencia y seguridad	75.450	70.011	5.439	7.590	8.443	35.674	-	187	35.861	34.150
Interior	73.405	72.457	948	3.517	2.542	14.623	16.000	2.187	32.809	39.648
Justicia y del derecho	417.738	335.948	81.790	13.127	91.806	28.647	-	-	28.647	307.300
Minas y energía	2.583.398	2.497.254	86.144	154.711	101.131	66.683	841.577	71.058	979.318	1.517.936
Organismos de control	89.215	74.446	14.769	16.076	6.776	261	285	-	546	73.900
Planeación	956.206	882.598	73.608	18.198	402.925	34	8.490	8.020	16.545	866.053
Presidencia de la Rep.	439.511	384.055	55.456	302.207	11.306	3.717	310.249	7.500	321.465	62.589
Rama judicial	201.069	108.202	92.867	6.108	64.009	745	-	-	745	107.457
Registraduría	77.213	65.125	12.088	7.211	15.528	660	-	-	660	64.465
Relaciones exteriores	71.250	69.854	1.396	10.166	3.344	4.308	-	83	4.390	65.463
Salud y protección social	3.257.186	3.132.789	124.397	228.081	250.880	92.058	2.697	6.335	101.089	3.031.700
Trabajo	2.933.081	2.775.774	157.307	208.809	139.628	68.212	14.848	39.892	122.953	2.652.821
Transporte	7.689.203	.302.372	386.831	1.245.346	724.954	882.593	49.405	126.595	1.058.592	6.243.780
Vivienda, ciudad y Terr.	1.715.898	.713.850	2.047	924.691	56.309	489.755	853.988	91.162	1.434.905	278.945
Total general	8.080.336	5.903.268	2.177.069	6.905.837	3.113.445	5.138.639	2.713.097	1.477.514	9.329.249	26.574.018
% Partic. Aprop. Def.		94,3%	5,7%	18,1%	8,2%	13,5%	7,1%	3,9%	24,5%	69,8%
% Participación Comp.			6%	19%	9%	14%	8%	4%	26%	74%

Fuente: SIIF, Ministerio de Hacienda . Cálculos CGR.

El presupuesto de inversión en 2012

Para 2012 el presupuesto apropiado definitivo para inversión alcanzó los \$38,08 billones, con un incremento del 16% frente al apropiado en 2011 y del 13% para 2013. En términos nominales, el presupuesto de inversión se incrementó entre 2011 y 2013, de tal forma que, en opinión del gobierno nacional, correspondieron a los mayores presupuestos para la inversión en muchos años (Cuadro 10.6).

Cuadro 10.6

Presupuesto de inversión en el PGN 2011 -2013			
Cifras en millones de pesos			
Pilares	2011	2012	2013
Crec. Sostenible	10.107,67	14.303,37	14.700,00
Igualdad Oport.	13.330,11	15.587,08	18.204,47
Consol. Paz	2.444,93	2.971,62	4.389,82
Sost. Ambiental	4.359,43	1.988,41	2.539,72
Soportes Transv.	2.618,58	3.229,85	3.067,00
Total general	32.860,7	38.080,3	42.901,0

Fuente: SIF. Elaboración CGR.

No obstante, de los \$38,08 billones apropiados definitivamente en 2012 se comprometieron \$35,9 billones, se obligaron \$32,79 billones y se pagaron \$25,9 billones, constituyendo reservas por \$3,1 billones y cuentas por pagar por \$6,9 billones, con lo cual, el rezago constituido alcanzó los \$9,99 billones. De igual forma, se consolidaron pérdidas de apropiación por \$2,18 billones. A ello se sumó que del monto comprometido se ejecutaron \$9,67 billones a través de fiducias, convenios o del Fonade, confirmando que la inversión no tuvo el ritmo que el propio Gobierno asume en sus indicadores.

La distribución porcentual de este gasto por sector económico mostró la concentración en transporte, inclusión social, salud y protección social, trabajo, minas y energía y hacienda (Cuadro 10.7), que son precisamente los sectores donde se encuentra buena parte de las locomotoras de la prosperidad. Este cuadro refleja el cambio de 2011 a 2012 producto de la escisión del Ministerio de Protección Social en los ministerios de Salud y Trabajo, originando una compensación en la ejecución, al registrar una caída en el sector salud y protección social y su correspondiente incremento en el nuevo sector de trabajo.

**Ejecución comparada de gastos de inversión
por sectores económicos 2011 - 2012**
Cifras en millones de pesos

Sectores	2011			2012			Variación 2012-2011 compromisos
	Comprom.	Obligaciones	Pagos	Comprom.	Obligaciones	Pagos	
Transporte	4.715.702	4.038.061	3.380.090	7.302.372	6.577.419	5.332.073	54,9%
Inclusión Social y Reconciliación	2.887.824	2.561.879	2.278.550	7.106.989	6.589.985	5.803.649	146,1%
Salud y Protección Social	6.899.118	6.517.568	5.654.082	3.132.789	2.881.909	2.653.828	-54,6%
Trabajo	0	0	0	2.775.774	2.636.146	2.427.337	
Minas y Energía	2.121.279	1.961.635	1.929.636	2.497.254	2.396.123	2.241.412	17,7%
Hacienda	1.353.401	1.259.045	964.039	2.064.368	2.021.722	727.151	52,5%
Defensa y Seguridad	1.479.044	1.241.899	932.334	1.971.827	1.789.989	1.301.843	33,3%
Agricultura	1.398.548	1.081.410	1.071.027	1.714.083	1.534.724	1.062.664	22,6%
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.020.779	832.294	662.966	1.713.850	1.657.542	732.851	67,9%
Educación	928.403	823.591	688.663	1.093.578	939.444	812.645	17,8%
Planeación	800.474	331.605	288.398	882.598	479.673	461.475	10,3%
Comunicaciones	727.800	727.710	528.002	788.394	788.178	428.441	8,3%
Justicia	4.230.183	3.979.300	1.925.546	571.012	374.531	343.211	-86,5%
Presidencia de la República	66.828	58.330	56.458	384.055	372.749	70.541	474,7%
Ciencia y Tecnología	357.632	351.511	225.148	395.319	374.339	302.438	10,5%
Deporte y Recreación	0	0	0	293.255	264.168	193.720	
Comercio, Industria y Turismo	204.203	190.464	183.575	281.528	269.752	255.175	37,9%
Estadística	166.343	159.520	149.469	204.229	185.625	173.547	22,8%
Cultura	276.458	236.949	224.503	192.291	178.170	140.968	-30,4%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	0	0	0	161.160	138.306	124.401	
Empleo Público	69.650	56.690	43.132	85.305	80.137	74.548	22,5%
Organismos de control	78.902	38.625	33.772	74.446	67.669	51.593	-5,6%
Registraduría	60.920	41.184	30.999	65.125	49.597	42.386	6,9%
Interior	0	0	0	72.457	69.916	66.399	
Relaciones Exteriores	12.775	12.280	11.086	69.854	66.510	56.344	446,8%
Congreso	25.051	13.970	1.200	9.357	5.502	3.346	-62,7%
Dansocial	3.016	2.187	2.084	0	0	0	-100,0%
Total	29.884.333	26.517.706	21.264.760	35.903.268	32.789.822	25.883.986	20,1%

Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

Con esos datos básicos se pueden concretar algunas hipótesis sobre la ejecución de la inversión y más precisamente sobre la formación bruta de capital fijo o de capital humano, que es, en últimas, el objetivo de este tipo de gasto y que están muy bien definidos en el PND.

i) Por el volumen de los montos ejecutados se esperaría un mayor aporte del presupuesto a la formación de la infraestructura del país o en su fortalecimiento social (niñez, adolescencia, educación, formación de capital humano, etc.). No obstante, son muchos los matices que deben tenerse en cuenta para consolidar dicha afir-

mación: 1) por el manejo presupuestal tradicional, las pérdidas de apropiación ascendieron a \$2 billones; 2) en rezago quedaron \$9,99 billones; y 3) a través de fiducias y convenios se manejaron \$9,67 billones, sin que representaran gasto real. Por lo tanto, los niveles de ejecución y avance de la obras se vieron disminuidas, ya sea por los temas legales o formales de las licitaciones, de los subsidios o de recursos anclados por mala aplicación de normas, etc.;

ii) Las locomotoras no están generando el crecimiento y empleo esperado, pues a pesar de que las cifras presupuestales de la vigencia 2012 registraron un considerable monto aplicado a este objetivo y sus estrategias, esto no se registra en los avances físicos de las obras y/o servicios, pues en la ejecución de los principales proyectos que tienen que ver con los objetivos estratégicos del PND, especialmente en infraestructura (temas viales, sistemas de transporte estratégico, vivienda), así como en el sector agropecuario (proceso de la ley de víctimas y restitución de tierras) los proyectos registran un atraso considerable.

iii) En el esquema de concepto previo del DNP se encuentran proyectos por más de \$500 mil millones, entre ellos programas de apoyo a la inversión nacional que no se ejecutaron y el mejoramiento de las autopistas a la montaña;

iv) Más de \$1,5 billones se encuentran en proyectos destinados a actualizaciones, diseños, implantaciones, dotaciones, etc., que de forma recurrente se presentan y no hacen referencia a la formación bruta de capital fijo o de capital humano;

v) existe una correlación importante entre las cuentas por pagar que se registran anualmente y los montos que las entidades dejan en fiducia, generando un costo para la administración pública en el sentido de las tasas que se pagan por inversiones, frente a las tasas pagadas a los proveedores;

vi) Algunas entidades, aun cuando no poseen fiducias, constituyeron un monto importante de rezago presupuestal, incumpliendo la norma de constituir vigencias futuras cuando se preveía que el bien o servicio no se iba a entregar en la vigencia. Se constituyen reservas incumpliendo el Decreto 4836 de 2011 del Ministerio de Hacienda en este sentido;

vi) Otras entidades no ejecutaron las obras pero si los recursos y en un 100% se remitieron a fiducias o convenios. Se citan para ello problemas jurídicos y/o incumplimiento de pre-requisitos.

Esta serie de hipótesis se confirmaran con el análisis de una muestra de cada uno de los proyectos por delegadas sectoriales de la CGR, que a continuación se presenta.

Sectorización de la inversión por delegadas sectoriales de la CGR

La sectorización de los \$38,08 billones de inversión apropiados para la vigencia de 2012, por sujetos de control de la Contraloría General de la República (CGR), presentan la siguiente discriminación en orden de mayores montos de inversión (Cuadro 10.8): sector social (\$15,69 billones); infraestructura (\$11,46 billones), gestión pública (\$3,52 billones), defensa (\$2,79 billones), minas (\$2,59 billones); agropecuario (\$1,81 billones); y por último, medio ambiente (0,18 billones)⁴⁶. El registro de no clasificada hace referencia a la CGR y al Fondo de Bienestar de la CGR con apenas \$48,08 mil millones (Cuadro 10.8).

Cuadro 10.8

**Ejecución de la inversión en la vigencia 2012
por delegadas sectoriales de la CGR**
Cifras en millones de pesos

Sector	Aprop. definitiva	Comp.	Imperfecciones presupuestales*				Recursos en Admon			Ejec. Neta***
			Perd. Aprop	C x P	Reservas	Conv.	Fiducia	Fonade	Total	
Social	15.688.152	14.989.994	698.158	1.529.575	1.125.834	1.249.336	369.500	943.976	2.562.812	12.427.183
Infraestructura	11.459.389	10.968.743	490.646	2.562.549	1.196.179	1.509.141	1.127.394	342.558	2.979.093	7.989.649
Gestión Pública e Instituciones Financieras	3.518.656	2.954.750	563.906	1.637.496	102.993	70.702	1.333.507	37.561	1.441.770	1.512.980
Defensa, Justicia y Seguridad	2.790.875	2.579.544	211.330	528.612	380.050	117.075	2.634	36.785	156.493	2.423.051
Minas y Energía	2.583.398	2.497.254	86.144	154.711	101.131	59.520	852.217	71.058	982.794	1.514.459
Agropecuario	1.814.600	1.714.083	100.517	472.060	179.359	981.666	117.080	45.576	1.144.322	569.761
Medio Ambiente	178.188	161.160	17.028	13.905	22.854	45.320	49	-	45.369	115.791
No Aplica	47.080	37.740	9.340	6.930	5.046				-	37.740
Total general	38.080.336	35.903.268	2.177.069	6.905.837	3.113.445	4.032.760	3.802.380	1.477.514	9.312.654	26.590.614
% Participación Aprop. Def.		94,3%	6%	18%	8%	10,6%	10,0%	3,9%	24,5%	69,7%
% Participación Comp			6%	19,2%	8,7%	11,2%	10,6%	4,1%	25,9%	74,0%

Fuente: MHCP-SIIF II, DNP-SPI, cálculos de la CGR

* Para el caso de las imperfecciones de la ejecución presupuestal, corresponde únicamente al monto de reservas no justificadas

** Gastos recurrentes corresponden a contratos de prestación de servicios técnicos y profesionales (No se tiene información a nivel detalle)

*** Corresponde Comp - Gastos Recurrentes - Total Rec Admon

46. Cabe mencionar que en esta sectorización no se tuvo en cuenta algunos hechos operativos que tienen que ver con el seguimiento efectuado por las Delegadas de Participación Ciudadana y Agropecuario a entidades que pertenecen al sector infraestructura, como el Fondo de Adaptación y los temas relacionados con vivienda rural. De tal forma, que el monto reflejado en el cuadro referente a infraestructura contiene las cifras de dichos proyectos. De igual forma sucede con los sistemas de transporte masivos que están a cargo del Ministerio de Hacienda en su ejecución presupuestal y en este caso aparecen en Gestión Pública.

Los montos registrados en el cuadro 10.8 son representativos de lo que ocurre año tras año en la ejecución de la inversión pública, pues además de representar tan solo el 23,32% del total del presupuesto anual, las rigideces en los proyectos y su lenta ejecución hace que presenten atrasos y se cause una mayor pérdida en los agregados económicos del país, sin que lleguen a constituirse en formación bruta de capital fijo. Esto es evidente en cuanto a la construcción de obras civiles, en especial, en la construcción de las llamadas “dobles calzadas” y en todo el programa de concesiones viales de última generación que tienen atrasos muy importantes; pero también tiene que ver con los programas que deben fomentar el incremento del capital humano (educación, formación, salud).

Otro indicador representativo para esos sectores es la relación entre los recursos en fiducias, convenios o Fonade, frente a los compromisos presupuestales que ascienden al 25,9% del total de la inversión ejecutada. Este indicador muestra que del total comprometido por sector, un alto porcentaje se manejó a través de fiducias, con un agravante adicional del rezago en la ejecución a través de las fiducias, es decir, se vienen acumulando los recursos de las vigencias 2011 y 2012, como en los casos del Fondo de Adaptación y Fonvivienda.

Por lo tanto, con la evaluación sectorial, según los pilares y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, se dará un mejor entendimiento de la evolución en la inversión pública, dado que muchos de ellos contienen componentes transversales que afectan positivamente el crecimiento económico y la generación de empleo.

Para este análisis, la CGR realizó una revisión a nivel de auditorías, las cuales se recopilaron en una presentación por cada una de las contralorías delegadas sectoriales: sector social, infraestructura, gestión pública, medio ambiente, minas y energía, defensa y participación ciudadana.

Evaluación sectorial⁴⁷

El presupuesto de inversión se discriminó por sectores de la CGR, por los mayores recursos presupuestales, especialmente donde se concentran las estrategias de las locomotoras: infraestructura, social y gestión pública, que concentran el 80% de los volúmenes de inversión en la vigencia (Cuadro 10.9).

⁴⁷. Este aparte se realizó con base en la presentación elaborada por las delegadas sectoriales, con base en las auditorías realizadas a la ejecución de los proyectos de su respectivo sector, compilada por la Delegada de Gestión Pública. Así mismo, en carta del 3 de junio de 2013, el Ministro de Hacienda y Crédito Público en respuesta a la comunicación de la Señora Contralora al Señor Presidente de la República, acepta que existe una baja ejecución de las inversiones en algunos proyectos y, en especial, la ejecución a través de las fiducias en los casos del Fondo de Adaptación y el Fonvivienda.

Total presupuesto inversión: clasificado por pilar del PND y sector de la CGR
Cifras en miles de millones de pesos

CGR	Pilar	Definitiva	Obliga	Pagos	Reservas	CXP	Monto en Fiducias
Agropecuario	Consolidación de la paz	18,1	9,3	5,4	2,5	3,9	3,3
	Crecimiento sostenible y competitividad	1.566,7	1.301,7	858,8	171,0	442,8	388,5
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	128,3	122,5	97,2	5,6	25,3	62,3
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	101,5	101,3	101,3	-	-	99,8
Total agropecuario		1.814,6	1.534,7	1.062,7	179,1	472,1	553,9
Ambiente	Crecimiento sostenible y competitividad	1,0	0,5	0,5	0,5	-	-
	Soportes transversales de la prosperidad democ	1,9	1,1	0,8	-	0,3	-
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	175,3	136,7	123,1	22,4	13,6	45,2
Total ambiente		178,2	138,3	124,4	22,9	13,8	45,2
Defensa	Consolidación de la paz	2.754,7	2.169,3	1.649,3	379,1	513,0	124,5
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	1,3	0,8	0,8	0,0	0,0	-
	Soportes transversales de la prosperidad democ	34,9	29,4	20,8	0,7	8,6	0,7
Total defensa		2.790,9	2.199,5	1.670,9	379,9	521,6	125,2
Gestion publica	Consolidación de la paz	54,6	48,1	44,3	2,3	3,8	16,7
	Crecimiento sostenible y competitividad	1.232,4	888,1	586,1	43,1	302,0	28,6
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	105,4	66,8	63,1	4,8	3,7	16,4
	Soportes transversales de la prosperidad democ	770,7	514,8	440,7	50,5	74,1	62,8
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	1.355,6	1.333,9	80,1	2,2	1.253,8	1.305,1
Total gestion publica		3.518,7	2.851,8	1.214,3	102,9	1.637,5	1.429,5
Infraestructura	Crecimiento sostenible y competitividad	9.632,0	8.450,3	6.203,2	769,1	2.246,4	2.597,0
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	422,8	403,4	161,4	19,2	241,9	780,1
	Soportes transversales de la prosperidad democ	1.152,3	671,1	627,1	403,4	43,9	139,1
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	252,3	247,8	218,3	4,5	29,5	407,6
Total infraestructura		11.459,4	9.772,6	7.210,0	1.196,1	2.561,8	3.923,8
Minas	Crecimiento sostenible y competitividad	560,4	434,2	423,6	55,5	10,6	148,1
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	1.959,4	1.913,6	1.777,2	37,8	136,4	929,5
	Soportes transversales de la prosperidad democ	49,0	40,0	34,0	2,6	6,1	9,1
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	14,7	8,3	6,7	5,2	1,6	1,0
Total minas		2.583,4	2.396,1	2.241,4	101,1	154,7	1.087,9
Social	Consolidación de la paz	144,2	125,8	118,1	14,0	7,7	74,8
	Crecimiento sostenible y competitividad	1.281,8	1.124,4	949,3	95,1	175,1	194,7
	Igualdad de oportunidades para la prosperidad	12.997,0	11.695,3	10.748,1	760,0	945,5	1.577,7
	Soportes transversales de la prosperidad democ	1.176,1	895,0	517,7	186,2	377,0	660,3
	Sostenibilidad ambiental y prevención del ries	89,0	23,6	1,4	51,2	22,2	0,9
Total social		15.688,2	13.864,2	12.334,6	1.106,4	1.527,5	2.508,2
No clasificada	Soportes transversales de la prosperidad democ	47,1	32,7	25,8	5,0	6,9	-
Total no clasificada		47,1	32,7	25,8	5,0	6,9	-
Total presupuesto inversion		38.080,3	32.789,8	25.884,0	3.093,5	6.895,9	9.673,6

Fuente: SIIF Ministerio de Hacienda. Cálculos CGR.

Los demás sectores tienen un alto componente transversal y allí es precisamente donde se concentra la más alta ejecución presupuestal, pero aunque la mayoría de los mismos son estratégicos para el resto de sectores, se pierden dentro del análisis debido a los escasos recursos para su aplicación o son de difícil seguimiento, como, por ejemplo, los temas de seguridad, justicia, defensa, licencias ambientales, producción limpia, y todo el componente de cambio tecnológico, etc. (Cuadro 10.9).

Este ejercicio se ejecutó según la sectorización realizada y sobre una muestra de los proyectos que concentraron los mayores recursos presupuestales durante la vigencia de 2012 y, que a su vez, resultaron de mayor importancia estratégica dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Para este conjunto de proyectos, la apropiación definitiva de la muestra ascendió a \$20 billones, que representó el 55% del total de inversión del presupuesto de la vigencia (Cuadro 10.10).

Al presentarse este ranking de los proyectos con mayores recursos para la inversión, sobresalieron varias tipologías incluidas en la programación, pero que deben matizarse para determinar cuál es su tipo, dado que en este gasto también se presentan rigideces presupuestales que inexorablemente hacen que se deban ejecutar los recursos, sin que ello se refleje plenamente como formación de capital fijo:

i) Los proyectos de infraestructura que concentran los mayores recursos y no requieren mayor interpretación son la construcción de obras civiles o proveen un bien específico;

ii) Los subsidios, como política pública, que en todos los sectores generan un alto flujo de recursos, como, por ejemplo, para el sector social en la unificación del POS subsidiado con un costo de \$1,33 billones, la asistencia a la primera infancia con \$1,14 billones y familias en acción con \$900 mil millones; en infraestructura el programa de subsidio de vivienda urbana con recursos por \$400 mil millones; minas y energía con los subsidios a las tarifas del sector eléctrico con \$1,3 billones; y en el sector agropecuario con apoyo a Agro Ingreso Seguro con \$530 mil millones y subsidio a la vivienda rural. Así mismo, debe tenerse en cuenta en esta clasificación el Fondo de Adaptación que maneja muchos programas subsidiados.

iii) Deben incluirse, también, los recursos recurrentes que se incorporan a los presupuestos de cada entidad, destinados a estudios preliminares, diseños, reestructuraciones, etc., que en definitiva no concluyen con construcciones específicas sino que terminan llenando los anaqueles de los archivos de las entidades.

Por lo tanto, en adelante, se hará referencia a este cuadro para cada uno de los siete sectores que está desagregada la estructura de la CGR.

Cuadro 10.10

Ejecución presupuestal de inversión vigencia 2012
Para algunos proyectos sectoriales
 Cifras en millones de pesos

Rubro	Definit.	Comp.	Obligac.	Pagos	Reservas	CXP	Valor en fiducia
Sector social	8.227,9	8.057,8	7.786,9	7.093,3	263,2	692,5	1.185,3
Implementación unificación pos subsidiado a nivel nacional	1.334,9	1.334,9	1.334,9	1.241,3	0,0	93,6	-
Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	1.137,3	1.111,8	1.087,5	1.066,1	21,9	20,9	41,7
Capacitación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades	1.063,0	1.016,2	983,2	960,2	31,5	22,8	4,1
Implementación del programa familias en acción para población vulnerable - FIP	902,6	901,6	849,9	840,1	51,8	9,8	-
Ampliación renovación de la afiliación del régimen subsidiado-subcuenta de soli	723,9	723,9	723,9	723,9	-	-	-
Prevención atención a la población desplazada nivel nacional	682,6	661,0	659,8	651,4	1,3	8,3	356,9
Asistencia a la primera infancia a nivel nacional	659,1	615,7	609,3	428,2	6,2	181,0	241,3
Apoyo nutricional y de orientación juvenil a la niñez y adolescencia a nivel nacional	622,7	605,6	596,3	568,0	7,8	28,3	20,4
Implementación obras para la prosperidad a nivel nacional - FIP	558,5	558,5	433,0	133,1	125,6	299,9	515,3
Protección -acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos	543,3	528,5	509,1	481,2	17,2	27,8	5,6
Infraestructura	6.513,4	6.446,3	5.663,7	4.359,7	782,6	1.304,0	1.829,9
Mejoramiento apoyo estatal proyecto de concesión autopista ruta del sol región	1.149,3	1.149,3	1.140,3	1.140,3	9,0	-	-
Destinación de recursos Acto Legislativo 005 de 2011 a nivel nacional	823,5	764,8	362,0	358,1	402,7	4,0	-
Apoyo A La Gestión Del Estado. Obras Complementarias Y Compra De Predios. Contra	643,4	640,7	640,7	423,0	0,0	217,7	-
Mantenimiento mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad. nacional.	594,2	589,5	559,1	234,5	30,3	324,7	563,1
Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad.	572,9	572,5	492,6	409,1	79,9	83,5	76,2
Mejoramiento transversal de las américas región nacional. sector I	556,0	556,0	556,0	556,0	-	-	-
Mejoramiento Autopista Bogotá - Villavicencio	407,2	407,2	407,2	407,1	-	0,1	-
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada región nacional	400,0	400,0	381,6	139,9	18,3	241,8	763,9
Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de	399,7	399,7	399,2	69,5	0,5	329,7	425,5
Mejoramiento mantenimiento y rehabilitación de la red vial primaria por corredor	285,9	285,5	84,5	12,7	201,1	71,7	0,5
Mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competi	267,5	267,5	264,3	251,0	3,2	13,3	-
Construcción de corredores arteriales complementarios de competitividad. Nacional.	213,7	213,7	176,2	158,7	37,6	17,5	0,7
Mejoramiento concesión Armenia Pereira Manizales	200,0	200,0	200,0	200,0	-	-	-

Continuación cuadro 10.10

Ejecución presupuestal de inversión vigencia 2012
Para algunos proyectos sectoriales
 Cifras en millones de pesos

Rubro	Definit.	Comp.	Obligac.	Pagos	Reservas	CXP	Valor en fiducia
Gestión	2.203,4	1.919,6	1.919,6	456,2	-	1.463,4	1.302,9
Construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal - Decreto.	1.007,2	1.007,2	1.007,2	50,0	-	957,2	1.007,2
Diseño construcción y desarrollo del sistema del servicio público urbano de transporte.	298,0	298,0	298,0	298,0	-	-	-
Atención humanitaria y rehabilitación de las zonas afectadas por la ola invernal	295,7	295,7	295,7	-	-	295,7	295,7
Apoyo a proyectos de inversión a nivel nacional - Distribución previo concepto	254,7	-	-	-	-	-	-
Construcción Sistema de Transporte Masivo de Santiago de Cali. Departamento del Valle.	210,4	210,4	210,4	-	-	210,4	-
Implantación Plan Anual Anti Evasión (Artículo 154 Ley 223 de 1995)	137,5	108,3	108,3	108,2	-	0,1	-
Defensa	590,5	589,5	585,3	496,4	4,2	87,2	8,8
Implantación convenio para ejecución de proyectos de inversión para el sector ju	168,1	168,1	168,1	168,1	-	-	-
Adquisición y dotación de unidades de la fuerza submarina de la Armada Nacional	114,3	114,0	114,0	82,2	-	31,8	-
Implementación Sistema de Defensa Aérea Nacional	80,0	80,0	80,0	80,0	-	0,0	-
Adquisición Helicópteros para la movilidad del Ejército Nacional	78,9	78,7	78,7	69,5	-	8,5	-
Mantenimiento mayor equipo aeronáutico	75,8	75,3	73,2	51,2	2,1	20,9	-
Recuperación y mantenimiento mayor de aeronaves y componentes nacional	73,4	73,4	71,3	45,3	2,1	25,9	8,8
Minas	2.206,7	2.164,5	2.104,9	1.987,2	59,6	117,8	857,4
Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico	1.305,6	1.305,6	1.305,6	1.305,6	-	-	568,9
Estudios regionales para la exploración de hidrocarburos	350,0	310,6	274,0	270,9	36,6	3,2	-
Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector gas combustible d	203,5	203,5	203,5	203,5	-	-	-
Apoyo Financiero a Zonas No Interconectadas (FAZNI)	121,7	120,1	117,1	52,7	3,0	64,4	101,9
Apoyo Financiero para la Energización de Zonas Rurales Interconectadas (FAER)	118,2	117,1	97,0	46,8	20,1	50,2	118,8
Distribución de Recursos del Fondo Especial de Energía Social (FOES)	107,6	107,6	107,6	107,6	-	-	67,8
Agropecuario	1.042,6	1.008,1	886,2	557,1	121,9	329,1	255,2
Apoyo Agro Ingreso Seguro Nacional	530,1	528,3	440,7	252,5	87,6	188,2	-
Subsidio de Vivienda Rural por Intermedio del Banco Agrario de Colombia S.A.	130,0	130,0	130,0	86,6	-	43,4	-
Apoyo a la Implementación del Programa de Reforestación a través del Certificado	100,0	67,5	39,4	31,3	28,2	8,0	65,2
Implantación Programa de Reactivación del Sector Agropecuario a nivel nacional.	100,0	99,8	99,8	99,8	-	-	99,8

Ejecución presupuestal de inversión vigencia 2012
Para algunos proyectos sectoriales
 Cifras en millones de pesos

Rubro	Definit.	Comp.	Obligac.	Pagos	Reservas	CXP	Valor en fiducia
Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención	97,6	97,5	91,4	14,3	6,1	77,0	90,2
Implantación y operación fondo de comercialización de productos agropecuarios	84,9	84,9	84,9	72,5	-	12,4	-
Medio ambiente	58,6	54,1	50,1	48,1	4,0	2,0	10,6
Administración de recursos para la evaluación y seguimiento de la licencia ambiente	18,6	17,1	15,6	15,5	1,5	0,1	-
Administración Conservación Manejo y Protección del Sistema de Parques Nacionales	16,6	16,2	15,7	15,4	0,5	0,2	0,2
Administración gestión del conocimiento y la información hidrometeorológica y ambiente	9,5	8,4	8,4	7,3	-	1,1	0,0
Estudios ambientales y técnicos de preinversión y/o evaluación para iniciativas	7,0	6,2	4,5	4,1	1,7	0,4	5,4
Apoyo para el fortalecimiento de la planificación, ejecución y monitoreo	6,8	6,3	6,0	5,8	0,3	0,2	5,0
Total muestra	20.784,5	20.185,7	18.946,5	14.949,8	1.231,4	3.993,9	5.439,5
Total inversión en el presupuesto	38.080,3	35.903,3	32.789,8	25.884,0	3.093,5	6.895,9	9.673,6
% del total	55%	56%	58%	58%	40%	58%	56%

Fuente: SIF. Elaborado por CGR - DCEF.

Sector social

Para la vigencia 2012 las entidades del sector social registraron un presupuesto total por \$63,2 billones y una ejecución por compromisos de \$62,07 billones, que correspondió al 98,2% del presupuesto aprobado. Se pactaron obligaciones por \$58,77 billones, equivalentes al 92,8% del presupuesto aprobado y unos pagos por \$53,68 billones, que representaron el 91,4% de las obligaciones y 84,9% de los compromisos (Cuadro 10.11).

De la misma manera, se ejecutaron \$15,04 billones, que significaron el 82,4% del total del presupuesto aprobado; y de ello, los pagos ascendieron \$12,33 billones que corresponde al 78,6% del presupuesto aprobado.

Tuvo especial significación en el ejercicio presupuestal, el hecho de que el sector ejecutó un alto porcentaje del PGN, en especial en el rubro de funcionamiento y, dentro de este, el rubro de transferencias corrientes por \$46,5 billones, que corresponde al Sistema General de Participaciones (SGP), por transferencias a los departamentos, distritos y municipios, con una ejecución mediante compromisos de \$46,1 billones y pagos por \$40,5 billones (75,4% del total de pagos).

Ejecución presupuestal sector social
Cifras en millones de pesos

Gasto	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	91.127.349,78	89.092.708,10	88.082.935,21	80.542.609,83
Servicio deuda pública	36.411.031,88	36.242.959,99	36.239.624,88	36.149.339,30
Inversión	38.080.336,37	35.903.267,66	32.789.822,46	25.883.985,53
Total PGN	165.618.718,04	161.238.935,75	157.112.328,56	142.575.934,67
Entidades del sector social				
Funcionamiento	47.518.388	47.033.659	45.778.629	41.344.423
Servicio deuda pública	170	147	147	147
Inversión	15.688.152	15.037.428	12.922.350	12.336.178
Total presupuesto entidades	63.206.710	62.071.234	58.701.126	53.680.748
Funcionamiento (% del total Pto.)	52,15	52,79	51,97	51,33
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión (% del total Pto.)	41,20	41,88	39,41	47,66
Total presupuesto entidades	38,16	38,50	37,36	37,65

Fuente: SIIF. Elaborado por la DES Social

Nota: Las relaciones porcentuales hacen referencia al monto del presupuesto ejecutado por el sector, frente al total del presupuesto. Para los demás sectores no se repetirá la parte del PGN.

De acuerdo con la sectorización realizada, la inversión aprobada ascendió a \$15,68 billones, que correspondió al 24,8% del total del presupuesto. De este monto, el sector registró la siguiente ejecución presupuestal para una muestra de 10 proyectos: \$8,23 billones de apropiación definitiva y en cuentas por pagar \$692,5 mil millones; mientras que mantuvieron en fiducias y convenios \$1,2 billones (Cuadro 10.12).

De estos proyectos, muchos se situaron dentro de la tipología de subsidios como se referenció anteriormente, donde se destacaron los recursos dedicados a la unificación del POS (\$1,34 billones); los programas de capacitación para desempleados (\$1,06 billones) y el programa de asistencia de la primera infancia (\$1,13 billones), que lo ejecuta el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) a través de jardines infantiles en todo el país.

Este sector es complejo para registrar los avances en el PND, ya que si bien la ejecución del presupuesto se hace efectiva, es decir, se cumple con cada uno de los momentos presupuestales, su seguimiento se distribuyó en un sinnúmero de actividades, entidades, seccionales, etc., que hacen complicado y subjetivo el nivel de avance de cada uno de los proyectos para determinar su ejecución real.

Por ejemplo, el caso del programa de la primera infancia a cargo del ICBF, tuvo una ejecución casi perfecta, aunque subsisten insistentes quejas sobre su eficacia; igual acontece con los programas de formación, capacitación etc., a través del SENA, o el de Familias en Acción. Las ejecuciones presupuestales de este sector, en promedio, alcanzaron el 95,5%, pero la eficacia y la eficiencia de las diferentes políticas públicas que le corresponden a este sector aún son cuestionables (Cuadro 10.12).

Presupuesto General de la Nación – Entidades del sector social
Vigencia 2012
 Cifras en millones de pesos

Proyectos	Aprop vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Convenios	Fiducia	Fonade	Total rec. Admon.	Total rec/ compro
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	3.771.553	3.621.877	3.434.652	3.146.009	154.282	582	276.329	431.193	12%
Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social	2.622.125	2.584.765	2.409.008	2.302.688	-	-	-	-	0%
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Gestión general	2.351.345	2.279.009	2.030.852	1.595.074	68.562	29.813	560.344	658.718	29%
Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	2.161.670	2.009.581	1.906.473	1.763.170	10.721	7.771	39.892	58.384	3%
Ministerio Educación Nacional - Gestión general	1.203.798	1.083.954	930.313	804.221	248.194	18.057	2.631	268.883	25%
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	829.003	798.564	788.824	764.100	427.654	8.688	14.439	450.780	56%
Ministerio del Trabajo - Gestión general	751.229	749.890	715.187	656.411	3.970	53.495	-	57.465	8%
Ministerio de Salud y Protección Social - Gestión general	448.001	419.566	351.605	298.835	27.866	-	6.275	34.140	8%
Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) - Gestión general	311.497	293.255	264.168	193.720	126.537	4	31.224	157.764	54%
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema	225.858	220.098	163.925	136.860	27.180	1.902	-	29.082	13%
U.A.E. para la Consolidación Territorial	182.507	179.732	168.241	158.368	69.711	2.000	1.096	72.806	41%
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima)	82.184	71.340	71.122	16.043	55.062	-	-	55.062	77%
Instituto Nacional de Salud (INS)	46.887	40.426	36.271	26.780	2.296	2.697	60	5.053	13%
Superintendencia Nacional de Salud	42.295	5.593	3.959	3.038	1.345	-	-	1.345	24%
U.A.E. de Organizaciones Solidarias	12.416	12.213	10.726	4.520	457	6.174	-	6.631	54%
Centro de Memoria Histórica	10.287	7.710	3.492	3.239	128	2.200	-	2.328	30%
Ministerio de Salud y Protección Social - Instituto Nacional de Cancerología	9.014	8.198	7.054	4.255	60	-	-	60	1%
Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar	7.767	4.089	3.760	3.236	473	-	-	473	12%
Comisión de Regulación en Salud en liquidación	6.000	2.372	2.362	1.896	65	-	-	65	3%
Instituto Técnico Central	3.371	3.186	2.822	2.713	-	-	-	-	0%
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar	1.649	1.649	1.649	1.649	105	-	-	105	6%
Instituto Nacional para Ciegos (INCI)	1.440	1.020	911	751	195	-	-	195	19%
Instituto Nacional para Sordos (INSOR)	1.357	1.327	1.327	1.075	160	-	-	160	12%
Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez de Cali	1.287	1.287	1.287	1.267	-	-	-	-	0%
Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia	687	636	636	503	-	-	-	-	0%
Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones	680	528	528	293	-	-	-	-	0%
Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional	520	518	499	466	214	-	-	214	41%
Total general	5.086.425	14.402.385	13.311.652	11.891.179	1.225.236	133.382	932.289	2.290.908	16%

Fuente: SIIF. Cálculos CGR.

Sector infraestructura

En la ejecución presupuestal para inversión, el sector presentó una apropiación definitiva por \$11,46 billones, obligó \$9,77 billones y pagó \$7,21 billones. Con esto registró pérdidas de apropiación por \$490,6 mil millones, el rezago constituido alcanzó los \$3,76 billones y realizó operaciones a través de fiducias por \$3,92 billones. Este sector maneja el 30,1% de la inversión pública. (Cuadros 10.10 y 10.13).

Cuadro 10.13

Ejecución presupuestal del sector infraestructura Cifras en millones de pesos

Gasto	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	3.290.749	3.143.631	3.125.725	2.915.694
Servicio deuda pública	347.477	308.044	308.044	308.044
Inversión	11.459.389	10.968.742	9.772.563	7.210.014
Total presupuesto entidades	15.097.615	14.420.418	13.206.333	10.433.753
Funcionamiento (% del total Pto.)	3,61	3,53	3,55	3,62
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,95	0,85	0,85	0,85
Inversión (% del total Pto.)	30,09	30,55	29,80	27,86
Total presupuesto entidades	9,12	8,94	8,41	7,32

Fuente: Elaborado DES Infraestructura

Para una muestra de los 13 principales proyectos por los montos, algunos superaron ampliamente sectores como del medio ambiente o agropecuario. Los proyectos seleccionados tuvieron una apropiación de \$6,51 billones, que representaron cerca del 57% del sector; y los mismos registraron en fiducias o convenios \$1,8 billones, además de dejar \$1,3 billones por cuentas por pagar en la vigencia (Cuadro 10.10).

En general, fueron los proyectos viales los que concentraron mayores recursos: La Ruta del Sol, por ejemplo, contó con una ejecución presupuestal perfecta, se ejecutó y pago cerca de \$1,15 billones en 2012, pero en su ejecución física aún registra atrasos, lo cual llevó a postergar su entrega oficial a mediados de junio de 2013. Solamente se han realizado entregas parciales de obras o tramos. Por su parte, en el proyecto “Caminos para la Prosperidad” cerca de la totalidad de lo apropiado se encuentra en fiducias o convenios, siendo otro de los proyectos estratégicos dentro del plan que no presenta avances.

Algo similar ocurrió con los programas de vivienda y subsidios al sector, que además de presentar atrasos en la ejecución de su presupuesto que los llevó a ejecutar los recursos a través de fiducias con el fin de no incurrir en pérdidas de apropiación, son los que presentan mayores atrasos físicos puesto que para su ejecución requie-

ren de otros factores como la carencia de suelo y la provisión de servicios básicos como acueducto y alcantarillado, constituyéndose en factores problemáticos que han menguado su avance (Cuadro 10.10).

Por lo tanto, a pesar de que se observó una ejecución presupuestal del 69%, se registraron casos que no corresponden a una ejecución física como los siguientes:

- Los subsidios de vivienda presentan una ejecución en inversión del 99%, pero con un rezago del 51,8% para 2012 y recursos acumulados en fiducia por \$633 mil millones. El avance en el cumplimiento de la meta y asignación de subsidios fue de solo el 7,2%.
- Los proyectos de apoyo al sector de agua presentaron una ejecución del 100%, pero con un rezago del 87%. El avance en la meta de “conexiones nuevas en acueducto y alcantarillado” fue de tan solo el 41,57% y 29,83%, respectivamente.
- El proyecto “Caminos para la prosperidad” presentó una ejecución presupuestal del 98% en 2012 (\$641 mil millones), pero constituyó un rezago por \$404 mil millones. De 7.476 Km de mantenimiento de terciaria que debían ejecutarse en 2011, solo se ejecutaron 4.922 Km (66%). En 2012, de 14.175 Km proyectados como meta se ejecutaron 5.407 Km (38%).

Para el subsector de telecomunicaciones, la principal entidad ejecutora fue el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC) y el programa bandera que concentró la mayor asignación de recursos fue el Programa de Ampliación de Telecomunicaciones Sociales (Cuadro 10.14).

Cuadro 10.14

Presupuesto General de la Nación - Proyectos TIC
Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	%	Comp.	%	Oblig.	%	Pago	%	Rezago	%
Programa de Ampliación Telecomunicaciones Sociales	245.016	99,80%	242.452	99,80%	242.452	99,80%	101.937	100%	140.515	58%
Programa Apoyo a la Implementación de las TIC en los procesos productivos de las Mipymes en Colombia	500	0,20%	500	0,20%	500	0,20%	0	0,00%	500	100%
Suma de proyectos	245.516		242.952		242.952		101.937		141.015	58%
Programa de Ampliación Telecomunicaciones Sociales		100,00%		99,00%		100,00%		42,00%		99,60%
Programa Apoyo a la Implementación de las TIC en los procesos productivos de las Mipymes en Colombia		100,00%		100,00%		100,00%		0,00%		0,40%
Suma de proyectos				99,00%		100%		42%		100%

Fuente: Elaborado DES Infraestructura

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En telecomunicaciones sociales se pagó el 42% de la apropiación, con un rezago del 58%. Los pagos se hicieron contra obra o servicio recibido por interventor.

En apoyo a las Mipymes, programa en convenio con Bancoldex, no se realizaron pagos, pues solo se llegó a la etapa de adjudicación de contratos, quedando pendiente el diseño de metodología de medición de penetración e impacto.

En el sector de vivienda, agua potable y saneamiento básico se comprometió el 98,4% (\$3,32 billones) de la apropiación total del sector (\$3,38 billones). De estos compromisos, el 69,8% se giró en la vigencia 2012 (\$2,32 billones); El 30,17% de los recursos no han sido pagados, equivalentes a \$1 billón, de los cuales el mayor rezago correspondió a inversión (53,61% de los compromisos) (Cuadro 10.15).

Las entidades con mayor rezago en inversión fueron el Ministerio de Vivienda con el 65,7%, equivalente a \$485.235 millones y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) con el 51,22%, que representó \$496.789 millones.

Cuadro 10.15

**Presupuesto General de la Nación - Proyectos
Vivienda, agua potable y saneamiento básico**
Cifras en millones de pesos

Gasto	Aprop. vigente	%	Comp.	%	Oblig.	%	Pago	%	Rezago	%
Funcionamiento	1.508.377	45%	1.472.690	44%	1.467.869	45%	1.462.825	63%	9.865	1%
Servicio de la deuda	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Inversión	1.871.315	55%	1.853.949	56%	1.789.762	55%	860.076	37%	993.873	54%
Total	3.379.692		3.326.639		3.257.631		2.322.901		1.003.738	30%
Funcionamiento		100%		98%		100%		99%		1%
Servicio de la deuda										
Inversión		100%		99%		97%		46%		99%
Total				98%		98%		70%		100%

Fuente: SIIF. Elaborado por DES Infraestructura.

El subsector de transporte comprometió \$8,20 billones que correspondió al 95% de la apropiación total del sector (\$8,68 billones). De la apropiación, el 72% fue girado en la vigencia 2012 (\$6,21 billones). El 28% de los recursos apropiados no fueron pagados, equivalentes a \$2,4 billones, de los cuales el mayor rezago corresponde a inversión. Entidades como Invías pagaron el 54% de lo apropiado y Aeronáutica Civil el 43%, lo cual muestra un porcentaje bajo de ejecución real (Cuadro 10.16).

**Presupuesto General de la Nación - Proyectos
Transporte**
Cifras en millones de pesos

Gasto	Aprop. vigente	%	Comp.	%	Oblig.	%	Pago	%	Rezago	%
Funcionamiento	649.400,0	7%	599.144,0	7%	587.500,0	8%	573.606,0	9%	25.538,0	4%
Servicio de la deuda	347.477,0	4%	308.044,0	4%	308.044,0	4%	308.044,0	5%	-	0%
Inversión	7.689.203,0	89%	7.302.372,0	89%	6.577.418,0	88%	5.332.072,0	86%	1.970.300,0	27%
Total	8.686.080		8.209.560		7.472.962		6.213.722		1.995.838	24%
Porcentajes ejecución compromisos, obligaciones y pagos contra apropiación										
Funcionamiento		100%		92%		90%		88%		1%
Servicio de la deuda		1%		0,89%		0,89%		0,89%		
Inversión		100%		95%		86%		69%		99%
Total				95%		86%		72%		100%

Fuente: SIIF. Elaborado por DES Infraestructura.

Los proyectos que maneja Invías presentaron un bajo porcentaje de ejecución de compromisos frente a la apropiación 50,7% y 49,8%, respectivamente. Si se compara pago contra apropiación los porcentajes corresponden al 0% y 45% (Cuadro 10.17).

**Presupuesto General de la Nación - Proyectos
Transporte - Invías**
Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	%	Comp.	%	Oblig.	%	Pago	%	Rezago	%
Construcción mejoramiento, rehabilitación y dotación de muelles de interés nacional	3.084	75,50%	1.564	75,80%	149	24,90%	0	0,00%	1.564	100%
Mantenimiento administración organización y operación de la infraestructura portuaria a cargo del instituto nacional de vías	1.000	24,50%	498	24,20%	450	75,10%	450	100,00%	48	9,60%
Suma proyectos	4.084		2.062		599		450		1.612	78%
Porcentajes ejecución compromisos, obligaciones y pagos contra apropiación										
Construcción mejoramiento, rehabilitación y dotación de muelles de interés nacional		100,00%		50,70%		4,80%		0,00%		97,00%
Mantenimiento administración organización y operación de la infraestructura portuaria a cargo del instituto nacional de vías		100,00%		49,80%		45,00%		45,00%		3,00%

Fuente: SIIF. Elaborado por DES Infraestructura.

En las metas de ejecución física se incumplieron los objetivos propuestos en 2011 y 2012. De una meta de 7.476 km en 2011, solo se ejecutaron 4.922 km de mantenimiento de red terciaria. En 2012, de 14.175 km de meta se ejecutaron 5.407 km (Cuadro 10.18).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

En la auditoría a Invías de 2011, se determinó un hallazgo fiscal relacionado con el mantenimiento de la red terciaria, para el que suscribieron en junio y julio, 421 convenios con municipios del país por un monto de \$290.106 millones, justo antes de entrar en vigencia la ley de garantías, cuya ejecución debía terminar el 31 de diciembre de 2011, tiempo inalcanzable para ejecutar el objeto de los contratos, lo que obligó a prorrogar la vigencia de dichos convenios, denotando deficiente planeación (Cuadro 10.18).

Cuadro 10.18

Presupuesto General de la Nación - Proyectos Transporte - Invías Cifras en millones de pesos											
Proyecto	Aprop. vigente	%	Comp.	%	Oblig.	%	Pago	%	Rezago	%	
Caminos para la prosperidad	654.391		641.996		606.212		237.789		404.207	100%	
Ejecución presupuestal		100,00%		98,10%		94,40%		39,20%		9,60%	
Ejecución presupuestal contra apropiación						93%		36%			

Fuente: SIIF. Elaborado por DES Infraestructura.

En cuanto a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) se hizo seguimiento al proyecto de rehabilitación de vías férreas, el cual presentó bajo porcentaje de ejecución de compromiso, obligación y pago frente a apropiación en 2011 y 2012. Los pagos corresponden al 60% y 35% comparados con el presupuesto apropiado en 2011 y 2012 respectivamente. De los totales apropiados solo se comprometió el 60% en 2011 y 40% en 2012 (cuadro 10.19).

Cuadro 10.19

Presupuesto General de la Nación - Proyectos Transporte - Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) Cifras en millones de pesos										
Proyecto	Vigencia	Apropia.		Compromiso		Obliga.		Pago		
Rehabilitación de vías férreas a nivel nacional a través de concesiones	2011	57.132	100,00%	34.690	60,70%	34.411	60,20%	34.370	60,20%	
	2012	91.002	100,00%	36.999	40,70%	36.240	39,80%	32.373	35,60%	

Fuente: SIIF. Elaborado por DES Infraestructura.

Lo anterior se ilustra con que en noviembre de 2012 se abrió licitación pública para reparación y atención de puntos críticos de la vía férrea en los tramos *La Dorada-Chiriguaná-Puerto Berrío-Cabañas y Ramal Puerto Capulco, * Bogotá-Belencito-La Caro-Zipacquirá y *Bogotá-Facativá. No obstante, mediante Resolución 865 del 14 de diciembre de 2012, el proceso fue declarado desierto porque no se recibió ninguna oferta, haciendo imposible adelantar un proceso de selección objetivo.

Sector gestión pública

En el sector gestión pública los giros alcanzaron el 94% de la apropiación 2012, debido a que son principalmente entidades no ejecutoras. Con la entrega del recurso se entiende ejecutado. Se comprometieron \$2,25 billones, equivalentes al 75,52% y se pagaron \$1,18 billones que representaron el 52,45%. Así, la inversión presentó un nivel de ejecución relativamente bajo frente a los gastos de funcionamiento y de servicio de la deuda. Un alto porcentaje de los pagos de inversión no correspondieron a la ejecución real del presupuesto sino a desembolsos realizados a entidades intermediarias, tales como Fonade, fiducias, consorcios y otros, los cuales se realizan en desarrollo de convenios, entre otros mecanismos (Cuadro 10.20)

Cuadro 10.20

Presupuesto General de la Nación
Sector gestión pública vigencia 2012
 Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	9.810.410	9.362.207	9.304.084	8.429.018
Servicio deuda pública	36.063.102	35.934.523	35.931.191	35.840.906
Inversión	2.253.784	1.701.979	1.559.624	1.182.097
Total presupuesto entidades	48.127.296	46.998.708	46.794.899	45.452.021
Funcionamiento (% del total Pto.)	10,77	10,51	10,56	10,47
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	99,04	99,15	99,15	99,15
Inversión (% del total Pto.)	5,92	4,74	4,76	4,57
Total presupuesto entidades	29,06	29,15	29,78	31,88

Fuente: SIF. Elaborado por la Delegada de Gestión Pública

El sector gestión pública, es especial y en cuanto a la inversión, por varias razones se audita el Ministerio de Hacienda que maneja dichos recursos de varios proyectos importantes dentro del PND, como son los sistemas de transporte masivo, aunque su ejecución física se encuentra a cargo del Ministerio de Transporte. Aquí también se encuentra Findeter, que maneja volúmenes de recursos para los proyectos pero no los ejecuta. En ambos casos la ejecución (de recursos) puede ser impecable, pero no así, la ejecución física de los mismos.

Para la muestra de seis proyectos se tuvo la siguiente ejecución presupuestal: \$2,2 billones de apropiación definitiva, \$1,3 billones en fiducias o convenios y \$1,46 en cuentas por pagar. De estos, cabe resaltar los recursos asignados a la construcción y reconstrucción de zonas afectadas por la ola invernal por \$1,0 billones, cuyo proyecto registra un monto similar en las cuentas por pagar por \$0,96 billones y en fiducias o convenios el mismo monto apropiado. Con esto se puede presumir que existen algunos problemas con la ejecución de estos recursos debido al volumen de cuentas por pagar, pero a su vez por el monto en fiducias o convenios (Cuadro 10.10).

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Presupuestalmente, este sector registra los recursos de los sistemas de transporte masivo y los estratégicos asignados dentro de la ejecución del Ministerio de Hacienda, lo cual presenta un riesgo en el control y seguimiento, dado que aunque se registre la ejecución como tal, no se puede evaluar su avance, pues se realiza desde el Ministerio de Transporte y algunos de los mismos, como el de Montería y Santa Marta, no han iniciado obras.

En el sector gestión pública al menos \$182 mil millones correspondieron al desarrollo de convenios interadministrativos, girando adicionalmente \$424,950 millones como aporte de la Nación para sistemas de transporte masivo (Transmilenio, Transmetro, Metro Sabanas, SIT Valledupar). A pesar de estos giros, el número de kilómetros construidos de la red de pretroncales faltantes, en promedio, fue del 50%, con respecto a los kilómetros contratados.

Los recursos recibidos por Transmilenio durante la vigencia 2012, por \$298,012 millones, ingresaron a Fiducolombia como amparo de la titularización efectuada sobre vigencias futuras.

Los recursos girados a la Federación Colombiana de Municipios y Federación Nacional de Concejos con destino al proyecto denominado fortalecimiento de la descentralización fueron utilizados para la contratación de foros y consultorías. El total de pagos de inversión en el sector alcanzó los \$1,18 billones, donde \$733,31 mil millones (62%) se entregaron a intermediarios para su ejecución (Cuadro 10.21).

Cuadro 10.21

Giros para pagos de inversión Sector gestión pública Cifras en millones de pesos	
Beneficiario del giro	Valor
Dirección del Tesoro Nacional	175.468
Fiduciaria La Previsora	27.255
Fonade	14.222
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	3.082
Unidad Nacional de Protección (UNP)	2.551
La red de universidades públicas del eje cafetero para el desarrollo regional del alma mater	840
Conservation International Foundation	753
Conservation International Foundation	695
Universidad Militar Nueva Granada	626
OEI	600
Federación Colombiana de Municipios	500
Fundación Servienda	300
Federación Nacional de Concejos (Fenacol)	133

Fuente: SIIF.

Sector minas y energía

La ejecución presupuestal del sector minas y energía representó solamente el 1,7% del total del PGN, alcanzando los \$2,8 billones para el total de entidades. Con una ejecución del 91% respecto a las obligaciones (Cuadro 10.20). En este sector el componente de inversión más importante son los subsidios que se realizan especialmente para las tarifas de la energía eléctrica.

Cuadro 10.22

Ejecución presupuestal sector minas y energía
Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	225.868	172.381	163.544	152.361
Servicio deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	2.583.398	2.497.254	2.396.123	2.241.412
Total presupuesto entidades	2.809.266	2.669.634	2.559.667	2.393.773
Funcionamiento (% del total Pto.)	0,25	0,19	0,19	0,19
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión (% del total Pto.)	6,78	6,96	7,31	8,66
Total presupuesto entidades	1,70	1,66	1,63	1,68

Fuente: SIIF. Elaborado por la Delegada de Minas y Energía

El sector mostró una ejecución presupuestal para seis proyectos de \$2,2 billones en la apropiación definitiva y \$0,87 billones en fiducias o convenios, destacándose distribución de recursos para el pago de menores tarifas de energía (subsidios) por \$1,3 billones de apropiación definitiva y una ejecución impecable pues se pagó en su totalidad, no obstante \$0,57 billones se encuentran en fiducias y convenios (Cuadro 10.10).

En los proyectos de inversión señalados se puede observar que para el caso del apoyo financiero para el programa de normalización de redes (PRONE), la ejecución tan solo alcanzó el 62% y se constituyó un rezago del 38% del total comprometido; en el apoyo financiero para la energización de zonas rurales interconectadas (FAER) la ejecución fue del 40%, y tuvo un rezago del 60% de lo comprometido; y en el apoyo financiero para zonas no interconectadas (FAZNI) tuvo una ejecución del 43% y el rezago alcanzó el 56%, todos estos proyectos en cabeza del Ministerio de Minas y Energía (Cuadro 10.23).

De los recursos asignados a los proyectos escogidos por la Contraloría Delegada de Minas y Energía para control fiscal en el PGA 2013, el 74% se comprometió a través de fiducias y convenios por parte de las entidades ejecutoras, de los cuales el 59% (\$369.503 millones) no fue cancelado.

Ejecución presupuestal entidades sector minas y energía

Cifras en millones de pesos

Proyectos	Aprop vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Convenios	Fiducia	Fonade	Total rec. Admon.	Total rec/ compro
Ministerio de Minas y Energía - Gestión general	2.026.476,5	2.003.172,2	1.960.902,2	1.821.625,0	50.990,4	846.840,6	817,0	898.648,1	45%
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	399.000,0	356.967,5	318.650,8	314.401,7	4.209,3	-	14.599,1	18.808,5	5%
Servicio Geológico Colombiano	99.878,6	92.142,1	74.264,7	70.488,0	1.729,6	-	55.641,5	57.371,1	62%
Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)	31.070,0	18.695,1	17.773,8	16.616,8	1.193,1	4.323,0	-	5.516,1	30%
Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE)	19.648,8	19.549,1	17.803,5	12.632,6	1.350,0	-	-	1.350,0	7%
Ministerio de Minas y Energía - Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG)	7.323,9	6.727,6	6.727,6	5.647,4	47,4	1.053,2	-	1.100,6	16%
Total general	2.583.397,8	2.497.253,6	2.396.122,5	2.241.411,5	59.519,8	852.216,9	71.057,6	982.794,3	39%

Fuente: SIF.

En este punto llamó especialmente la atención de la CGR, la ejecución del 100% de los recursos asignados al proyecto para la distribución de recursos del Fondo Especial de Energía Social (FOES) para la vigencia 2012, frente a lo cual la entidad de control ya emitió una función de advertencia respecto de la información que sirve de base para liquidación de dichos recursos.

Sector defensa

El sector de defensa, justicia y seguridad representó el 18% del total del PGN. Por funcionamiento significó el 31% del total del mismo rubro en el PGN; mientras que por su parte la inversión lo hizo en cerca del 7%. Se comprometió el 97% de la apropiación de 2012 y los giros alcanzaron el 90% de la misma. Por su parte, los compromisos de funcionamiento fueron pagados en un 95% y los de inversión tan solo alcanzaron el 63% (Cuadro 10.24).

El sector mostró una ejecución presupuestal para seis proyectos que no manifestaron mucha distorsión, no sólo por sus pequeños montos, sino porque solo algunos convenios contaron con fiducias para recuperación y mantenimiento (Cuadro 10.10).

En los proyectos de inversión señalados, la ejecución del INPEC tan solo alcanzó el 29% y se constituyó un rezago del 85% del total comprometido; el Ejército Nacional, a pesar de registrar una ejecución del 96%, su rezago alcanzó al 41% de lo

comprometido; la Armada Nacional tuvo una ejecución del 96% con un rezago del 68% y en la Policía Nacional la ejecución alcanzó el 73%, con un rezago del 27%. De los pagos realizados, por valor de \$87.590 millones, en estos cuatro proyectos, \$50 mil millones (57%) correspondieron a giros en desarrollo de convenios gobierno a gobierno ejecutados a través de las cuentas *Holding Account* (Cuadro 10.25).

Cuadro 10.24

**Presupuesto General de la Nación y sector defensa, justicia y seguridad
Vigencia 2012**
Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	28.340.533	27.647.455	27.206.429	26.294.847
Servicio deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	2.499.239	2.311.286	1.938.218	1.455.028
Total presupuesto entidades	30.839.772	29.958.741	29.144.647	27.749.875
Funcionamiento (% del total Pto.)	31,10	31,03	30,89	32,65
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión (% del total Pto.)	6,56	6,44	5,91	5,62
Total presupuesto entidades	18,62	18,58	18,55	19,46

Fuente: SIIF. Elaborado por la Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad.

Cuadro 10.25

Presupuesto General de la Nación. Entidades sector defensa justicia y seguridad Vigencia 2012
Cifras en millones de pesos

Entidad	Proyecto inversion	Aprop.	Comp.	Oblig.	Pago	% ejec.	Reserva	C x P	Rezago	Rezago %
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Mantenimiento, Mejoramiento y conservacion de la infraestructura fisica del sistema penitenciario y carcelario nacional	34.996	30.532	8.923	4.557	29,20%	21.609	4.366	25.975	85,1%
Ministerio de Defensa Nacional - Ejército	Adquisicion y renovacion material de guerra.	93.504	93.344	89.944	55.445	96,40%	3.400	34.498	37.898	40,6%
Ministerio de Defensa Nacional - Armada	Actualizacion modernizacion repotenciacion y extension de la vida util de las fragatas misileras a nivel nacional	65.000	64.793	61.878	20.651	95,50%	2.915	41.227	44.143	68,1%
Policia Nacional - Gestion general	Construccion, reforzamiento, adecuacion, remodelacion, mantenimiento y dotacion instalaciones Complejo Muzu.	9.000	9.000	6.570	6.570	73,00%	2.430	-	2.430	27,0%

Fuente: SIIF.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

Del total de pagos, el 17% correspondió a los giros realizados a Cotecmar por parte de la Armada Nacional, que tiene una participación en la misma del 99,9%. Entre tanto, el 6% del total de pagos correspondió a giros a la industria militar por parte del Ejército Nacional.

Es importante destacar que para ejecutar los recursos, las Fuerzas Militares suscriben convenios interadministrativos directamente o a través del Ministerio de Defensa Nacional con otras entidades del sector como, por ejemplo, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, Industria Militar, Fonade, etc.

De tal manera, el convenio interadministrativo 05 del 19 de diciembre de 2012, por valor de \$95 mil millones, fue suscrito para la adquisición de visores nocturnos con destino a la Armada Nacional, Ejército Nacional y Policía Nacional (\$35 mil millones fueron para el proyecto de adquisición y renovación de material de guerra del Ejército Nacional).

Sector agropecuario

Con un presupuesto de \$2,1 billones para el sector agropecuario, se comprometieron \$1,93 billones y se pagaron \$1,4 billones. La inversión alcanzó los \$1,7 billones por compromisos (81,2%), donde como en otros sectores, la mayor parte de la denominada inversión radicó en subsidios a diversos programas.

Cuadro 10.26

Presupuesto General de la Nación - Sector agropecuario Vigencia 2012 Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	442.300	396.200	389.900	335.200
Servicio deuda pública	300,00	200,00	200,00	200,00
Inversión	1.814.600	1.714.100	1.534.700	1.062.700
Total presupuesto entidades	2.257.200	2.110.500	1.924.800	1.398.100
Funcionamiento (% del total Pto.)	0,49	0,44	0,44	0,42
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión (% del total Pto.)	4,77	4,77	4,68	4,11
Total presupuesto entidades	1,36	1,31	1,23	0,98

Fuente: SIIF. Elaborado por la Delegada del Sector Agropecuario

Para 2012, el sector mostró una ejecución presupuestal para seis entidades por \$1,04 billones de apropiación definitiva (Cuadro 10.10), donde los principales rubros de inversión con compromisos presupuestales fueron: Agro Ingreso Seguro (AIS) con \$528 mil millones (31% del total de la inversión); subsidio para la conformación de empresas agropecuarias para población campesina y desplazada con \$157 mil millones (9,2% del total de la inversión); subsidio de vivienda rural con \$130 mil millones (7,6% del total de la inversión) y programa de reforestación con \$68 mil millones (3,9% del total de la inversión). El total de la suma en los cuatro programas alcanzó los \$883 mil millones (51,7% del total de la inversión) (Cuadro 10.27).

Cuadro 10.27

Presupuesto General de la Nación- Entidades sector agropecuario
Vigencia 2012
 Cifras en millones de pesos

Proyectos	Aprop vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Convenios	Fiducia	Fonade	Total rec. Admon.	Total rec/compro
Minagricultura - Gestión general	1.207.675,4	1.129.923,8	1.004.174,3	744.886,2	681.510,9	109.487,6	176,0	791.174,5	70%
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	445.767,7	443.142,9	405.578,5	210.506,1	275.638,4	3.563,1	45.400,0	324.601,5	73%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	110.350,2	104.412,6	93.321,1	83.434,8	2.906,5	229,1	-	3.135,6	3%
U.A.E. de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	33.100,0	26.564,8	22.818,9	15.471,0	14.752,3	3.800,3	-	18.552,6	70%
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap)	10.506,4	9.095,2	8.042,6	7.638,8	6.857,9	-	-	6.857,9	75%
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)	7.200,0	943,8	788,7	727,5	-	-	-	-	0%
Total general	1.814.599,8	1.714.083,1	1.534.724,1	1.062.664,5	981.666,1	117.080,1	45.576,0	1.144.322,1	67%

Fuente: SIF.

En cuanto al rezago para la vigencia 2012, Agro Ingreso Seguro (AIS) reportó \$276 mil millones (52% de la ejecución); subsidio para la conformación de empresas agropecuarias con destino a población campesina y desplazada \$129 mil millones (82% del total de la inversión); subsidio de vivienda rural \$43 mil millones (33% del total de la inversión) y el programa de reforestación \$36 mil millones (53,5% del total de la inversión).

Los dos mayores receptores de los recursos que se quedaron rezagados presupuestalmente y que no llegaron a los destinatarios finales, fueron:

- El Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario: se comprometieron \$665 mil millones, se pagaron \$366 mil millones y quedó un pendiente de giro por \$299 mil millones.

Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro

- El Banco Agrario de Colombia: se comprometieron recursos por \$302 mil millones, se pagaron \$133,3 mil millones y quedó pendiente un giro por \$169,5 mil millones.

Del presupuesto de inversión, \$1,1 billones (63%) correspondió a la cuenta inter-subsectorial agropecuaria, donde se comprometió el 93% y se giró el 61%.

Del intersubsectorial agropecuario para apoyo Agro Ingreso Seguro Nacional se comprometieron \$528 mil millones, de los cuales \$276 mil millones (52%) quedaron en rezago; mientras que de los compromisos para Agro Ingreso Seguro, \$502 mil millones (95%), se destinaron a Finagro y Fiduprevisora, girando el 46% y dejando el resto como rezago.

Sector medio ambiente

El presupuesto apropiado para las entidades del sector ascendió a \$416.002 millones, de los cuales \$237,81 mil millones, equivalentes al 57%, se destinaron para gastos de funcionamiento y \$178,2 mil millones para inversión, correspondientes al 43% (Cuadro 10.28).

Cuadro 10.28

Ejecución presupuestal sector medio ambiente Vigencia 2012 Cifras en millones de pesos

Proyecto	Aprop. vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Funcionamiento	237.814	206.325	200.404	192.489
Servicio deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión	178.188	161.160	138.306	124.401
Total presupuesto entidades	416.002	367.485	338.710	316.890
Funcionamiento (% del total Pto.)	0,26	0,23	0,23	0,24
Servicio deuda pública (% del total Pto.)	0,00	0,00	0,00	0,00
Inversión (% del total Pto.)	0,47	0,45	0,42	0,48
Total presupuesto entidades	0,25	0,23	0,22	0,22

Fuente: SIIF. Elaborado por la Delegada del Sector Agropecuario

En este punto se destacó que para gastos de inversión se adquirieron compromisos por \$161.160 millones, de los cuales se efectuaron pagos por \$124.401 millones y se constituyó un rezago presupuestal por \$36.758 millones, que representó el 23%.

Ejecución presupuestal entidades sector medio ambiente
Vigencia 2012
 Cifras en millones de pesos

Proyectos	Aprop vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Convenios	Fiducia	Fonade	Total rec. Admon.	Total rec/ compro
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Gestion general	76.239,1	68.259,0	64.665,3	57.368,4	40.247,4	-	-	40.247,4	59,0%
Fonam - Gestion general	32.221,0	29.291,6	27.261,7	25.396,0	3.822,2	-	-	3.822,2	13,0%
Parques Nacionales Naturales de Colombia	23.510,0	22.705,7	20.824,4	20.066,3	133,9	48,7	-	182,6	0,8%
Instituto de Hidrologia, Meteorologia y Estudios Ambientales (Ideam)	16.546,0	13.921,4	13.921,4	11.465,8	42,8	-	-	42,8	0,3%
Corporacion para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia (CDA)	3.265,3	2.918,9	1.784,6	1.496,7	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó)	3.044,3	2.972,1	1.566,8	1.314,7	205,4	-	-	205,4	6,9%
Corporacion para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina)	2.761,7	1.461,4	807,1	740,3	-	-	-	-	0,0%
Corporacion para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá)	2.684,8	2.662,4	1.844,3	1.844,3	401,6	-	-	401,6	15,1%
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	2.472,4	2.373,6	808,6	446,4	-	-	-	-	0,0%
Corporacion para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge (Corpomojana)	2.088,1	2.064,7	611,7	595,9	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional de Chivor (Corpochivor)	1.859,9	1.859,9	-	-	-	-	-	-	0,0%
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Area de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena)	1.785,9	1.785,9	339,9	227,7	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño)	1.707,5	1.694,4	1.036,4	740,3	466,9	-	-	466,9	27,6%
Corporación Autónoma Regional del Guavio (Corpoguavio)	1.589,5	1.580,0	16,3	16,3	-	-	-	-	0,0%
Corporacion Autonoma Regional del Quindío (CRQ)	1.411,7	1.307,2	583,3	576,1	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM)	1.073,4	1.001,7	395,8	270,5	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar)	1.019,5	1.019,5	1.019,5	1.019,5	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpamag)	944,5	942,5	-	-	-	-	-	-	0,0%
Corporacion para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia)	795,0	573,0	63,3	63,3	-	-	-	-	0,0%
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	694,2	291,3	282,0	279,2	-	-	-	-	0,0%
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar (CSB)	473,8	473,8	473,8	473,8	-	-	-	-	0,0%
Total general	178.187,6	161.159,7	138.306,1	124.401,5	45.320,3	48,7	-	45.369,0	28,2%

Fuente: SIIF.

Los principales rubros para inversión se apropiaron al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y Parques Nacionales Naturales. Sin embargo, se observó que tales recursos, en la mayoría de los casos, se ejecutaron a través de terceros.

El sector presentó una ejecución presupuestal para cinco proyectos por un total apropiado de \$58.560 millones, siendo este el monto más pequeño de inversiones.

Por su parte, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entidad de reciente creación (Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011), recibió para la vigencia de 2012, de parte de la CGR cinco funciones de advertencia, relacionadas con el proceso licenciamiento ambiental, así:

- Debilidad normativa en el proceso de licenciamiento (18/04/2012).
- Riesgos en los ecosistemas de páramos (23/08/2012).
- Riesgos en la explotación de hidrocarburos no convencionales (7/09/2012).
- Riesgos en el proyecto “Restauración de ecosistemas degradados del Canal del Dique” (14/12/2012).
- Riesgo por actividades de explotación en Cerromatoso (14/12/2012).

Participación ciudadana

Esta delegada no se encuentra definida sectorialmente, pero realizó auditoría a dos proyectos con connotaciones presupuestales diferentes: Colombia Humanitaria y Fondo de Adaptación.

El total de los recursos apropiados por Colombia Humanitaria para la vigencia 2012 ascendieron a \$5,2 billones, se comprometieron \$4,9 billones y pagaron \$3,4 billones, para una ejecución presupuestal del 88% mientras que el avance físico llegó al 93%.

Mediante convenios con las entidades del orden nacional se apropiaron \$2,7 billones, de los cuales se comprometieron \$2,5 billones y se realizaron pagos por \$1,9 millones, para un avance presupuestal del 76,21% y físico del 83,39%. Estos recursos han tenido una estacionalidad promedio en la Fiduprevisora de 5,5 meses (165 días), generando rendimientos financieros de \$76.921,7 millones y una comisión fiduciaria (costos administrativos) de \$ 20.933,8 millones (Cuadro 10.30).

Cuadro 10.30

**Ejecución presupuestal de Colombia Humanitaria
y Fondo de Adaptación**
Cifras en millones de pesos

Entidades	Recursos apropiados Por Junta Directiva	Comprometido	Pagado	Avance físico %	Avance financiero %
Colombia Humanitaria	5.241.196	4.924.037	3.405.322	93	88
Fondo de Adaptación	9.470.610	1.517.832	83.251	23	6
UNGRD	1.252.989	990.073	331.241	20	34

Fuente: Entidades. Elaborado por Delegada de Participación ciudadana

Los recursos de Colombia Humanitaria tienen el carácter de destinación específica para la atención humanitaria en primera fase y la mitigación por el fenómeno de “La Niña” 2010-2011. Por lo tanto, su ejecución se realizó en los años 2011 y 2012, mientras que el remanente se ejecutará durante 2013 (Cuadro 10.31).

Cuadro 10.31

Cenvenios Colombia Humanitaria
Cifras en millones de pesos

Entidades	Recursos apropiados Por Junta Directiva	Comprometido	Pagado	Avance físico %	Avance financiero %
Colombia Humanitaria Entes Nacionales	2.749.961,08	2.510.924,67	1.957.989,31	83	76
Colombia Humanitaria Regiones	1.651.192,31	1.600.069,24	1.447.333,06	97	88
Colombia Humanitaria Atención Humanitaria *	813.042,72	813.042,72	813.042,72	100	100
Total	5.214.196,11	4.924.036,63	4.218.365,09	93,33	88,00

*Primera fase de atención a los damnificados de la ola invernal en Kit de Aseo, alimentos, menajes y otros.

Fuente: Entidades. Elaborado por Delegada de Participación ciudadana

Dado el seguimiento especial adelantado por la CGR al proceso, a través de la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, así como por las audiencias normadas en la circular 011 de 2012, se dinamizó la ejecución física del 35% en mayo al 91% en noviembre y la ejecución financiera del 49% al 88%, respectivamente.

Por su parte, el Fondo de Adaptación, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”, registró recursos aprobados por la suma de \$9,47 billones, divididos en dos grandes rubros: megaproyectos por un valor de \$2,8 billones y sectores por valor de \$6,6 billones. Con corte a febrero de 2013 se encuentran comprometidos \$1,5 billones y pagados \$83.251 millones. Estos recursos tienen un avance físico del 23% y financiero del 6% (Cuadro 10.32).

Contratos Fondo de Adaptación
Cifras en millones de pesos

Entidades	Recursos apropiados Por Junta Directiva	Comprometido	Pagado	Avance físico %	Avance financiero %
Colombia Humanitaria Entes Nacionales	2.749.961,08	2.510.924,67	1.957.989,31	83	76
Colombia Humanitaria Regiones	1.651.192,31	1.600.069,24	1.447.333,06	97	88
Colombia Humanitaria Atención Humanitaria *	813.042,72	813.042,72	813.042,72	100	100
Total	5.214.196,11	4.924.036,63	4.218.365,09	93,33	88,00

Fuente: Entidades. Elaborado por Delegada de Participación ciudadana

El fondo registró una baja ejecución física y presupuestal debido a que son proyectos a largo plazo; sin embargo, el nivel de recursos comprometidos y la ejecución física no se compadece con las necesidades inmediatas de la población afectada, con casos como el acueducto de Yopal, Jarillón de Calo, Gramalote, municipios del sur del Atlántico y el departamento del Chocó.

Por otro lado, dichos recursos se administran a través de dos fiduciarias: Fiduprevisora S.A. y Consorcio FADAP (Fidupopular y Fiduoccidente), las cuales han manejado recursos del orden de \$200 mil millones y \$106 mil millones, respectivamente. En el caso de la Fiduprevisora se giró el 17,47% en 346 días, lo que indicó que el 82,53% de los recursos presentó estacionalidad.

Conclusión

Del análisis sectorial realizado por las contralorías delegadas de la CGR, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1. Una descripción básica general de la ejecución presupuestal, a través de las cifras del SIIF como aplicativo de gestión de las entidades, muestra niveles de ejecución elevados (entre el 90% y 97%), tal como lo señaló el gobierno nacional.
2. La actual estructura y clasificadores del SIIF no cumplen plenamente con la desagregación necesaria y controles en la fuente para demostrar la verdadera ejecución presupuestal, por lo que requiere de desarrollo en el aplicativo a fin de obtener información valiosa para las auditorías y el propio seguimiento por parte del ejecutivo.

3. Es claro que cerca del 77% del presupuesto resulta inflexible pues corresponde al gasto estructural: funcionamiento, y dentro del este, el sistema de transferencias a las entidades territoriales; además del servicio de la deuda (amortizaciones, intereses y comisiones) que ejecuta entre el 97 y 100%. A ello se agrega que dentro de la inversión, tal como se define en Colombia, se incluyen otros conceptos que le dan rigidez al presupuesto como lo es el componente que comprende desde subsidios a la salud, educación, familias, al agro, a las tarifas de energía al precio de la gasolina, etc. Todas ellas como un rubro de inversión.

4. Se suma la falta de programación y planificación de los proyectos de inversión, que lleva a que se institucionalicen figuras en la ejecución presupuestal previendo que los proyectos van a sufrir atrasos, por lo que se realizan convenios administrativos, fiducias y otros instrumentos que permiten la ejecución presupuestal, aun cuando no se realicen las obras. De igual manera se utilizan figuras presupuestales como las vigencias futuras que permiten la ejecución plurianual del presupuesto, algunas veces, sin que se realicen las obras (caso de las PDA).

5. Para algunos proyectos se vienen acumulando los recursos en varias vigencias, respondiendo a temas legales o a la ocurrencia de hechos catastróficos. Este es el caso del Fondo de Adaptación, Fonvivienda y muchos proyectos liderados por Invías y la ANI. Las auditorías reportaron hallazgos en proyectos por atrasos en las obras y términos legales, envió a fiducias o convenios para retener los recursos y aplicarlos posteriormente.

6. Dificultades de seguimiento presupuestal por parte de la CGR con el SIIF en el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI).

