

Comentarios al proyecto de Ley de
Presupuesto General de la Nación 2013
“hacia un desempeño eficaz del Estado”

Proposiciones

SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República
Bogotá D.C., 14 de agosto de 2012

**Comentarios
al Proyecto de
Presupuesto General
de la Nación
2013**

Contenido

Introducción.....	7
La visión general del proyecto de presupuesto (resumen y conclusiones).....	13
I. Aspectos de la situación económica internacional y su impacto en los ingresos.....	15
II. Los supuesto macroeconómicos implícitos en el proyecto de presupuesto 2013.....	19
Supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto 2013.....	21
III. Comentarios de orden legal al Proyecto de Ley de Presupuesto	
General de la Nación, vigencia 2013	23
Incorporación de los excedentes de apropiación como recursos de capital.....	23
Cumplimiento del principio de unidad de materia.....	24
Cumplimiento del principio de anualidad.....	25
Pago de sentencias y conciliaciones.....	26
IV. Las pérdidas de apropiación en la ejecución del presupuesto.....	27
La eficacia en la ejecución del gasto.....	28
Las pérdidas de apropiación como ingreso.....	29
V. Sostenibilidad y superávit requerido.....	31
Prospectiva de la sostenibilidad.....	32
VI. Principios de cumplimiento de la regla fiscal (Ley 1473 de 2011).....	35

VII. Ejecución del presupuesto general de la nación a junio de 2012.....	43
Ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN).....	43
Ingresos tributarios.....	45
Ingresos de capital.....	45
Programación y ejecución del gasto.....	45
Proposiciones.....	51
Comentarios a las disposiciones generales del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, vigencia 2013.....	77

Introducción

La Contraloría General de la República (CGR) presenta al Honorable Congreso de la República, los comentarios al proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2013. Es importante señalar que esta es una primera aproximación a los elementos que contiene dicho documento y por tanto puede cambiar según se determine en los siguientes debates, en los cuales los Congresistas serán asistidos técnicamente por la CGR.

En esta ocasión la CGR realizó un análisis técnico sobre la situación actual de los mercados internacionales y los supuestos macroeconómicos básicos implícitos en el proyecto de presupuesto que nos ocupa, para luego registrar dos hechos importantes: 1. La aplicación y cumplimiento de los principios presupuestales y 2. la práctica reiterada que se ha vuelto costumbre por parte del ejecutivo de generar espacios fiscales de gasto (colchones), los cuales se utilizan para redistribuir el gasto sin que este tenga que ir a debate y autorización en el Congreso generando riesgos en la estabilidad de la situación de las finanzas públicas¹.

1. En materia de los supuestos macroeconómicos se destaca:

Supuestos para la programación presupuestal

	Proyecto presupuesto 2012		Observado 2011	Proyecto presupuesto 2013	
	2011	2012		2011	2012
Inflación domestica fin de periodo, IPC, %	3,0	3,0	3,7	3,0	3,0
Devaluación fin de periodo %	-7,6	0	1,5	-1,5	0
Devaluación promedio periodo %	-5	0,0	-2,6	-2,5	0,0
Tasa de cambio fin de periodo \$	1768,6	1.768,60	1.943	1.800	1.800
Tasa de cambio promedio periodo \$	1804,2	1.804,20	1.848	1.800	1.800
PIB real (variación %)	5,0	5,0	5,9	4,8	4,8
PIB nominal (miles de millones de \$)*	603092,0	652.244	615.727	664.020	720.953
PIB nominal (variación %)*	10,3	8,2	13,2	7,8	8,6
Importaciones (US\$)	47670,0	49.167	50.728	58.335	63.396
Crecimiento importaciones totales %	27	3,1	35,2	15	8,7

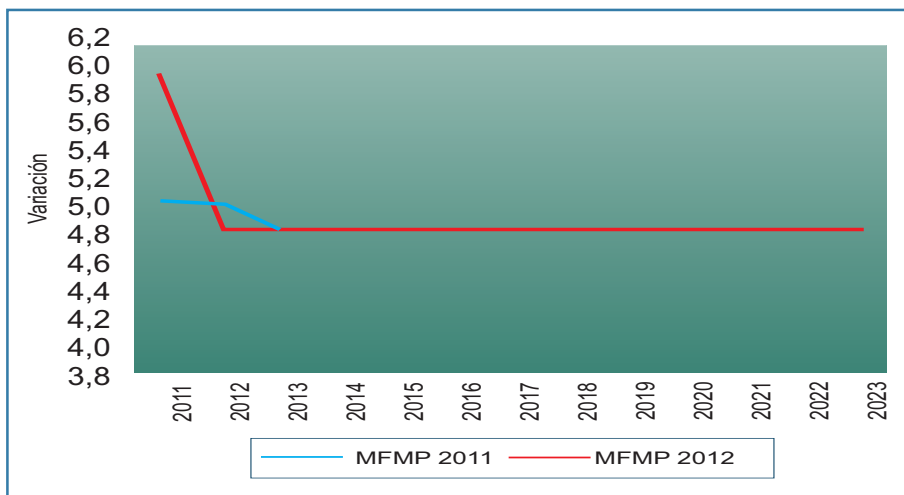
El crecimiento económico trazado en el proyecto de Ley de presupuesto de 2013 de 4,8% para los años 2012 y 2013, es superior a las proyecciones que de Colombia tienen algunos organismos que están entre 4,2% y 4,4%, en el caso de 2013. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional estima que la economía colombiana tendrá un crecimiento de 4,4% en 2013. Ello quiere decir, que si el crecimiento que el Ministerio supone estuviere por debajo, los ingresos presupuestados se verían afectados con una menor dinámica.

¹ Es importante señalar que la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-006 de 2012, entendió que este tipo de partidas se ajustan a derecho, pág 69 y s.s.

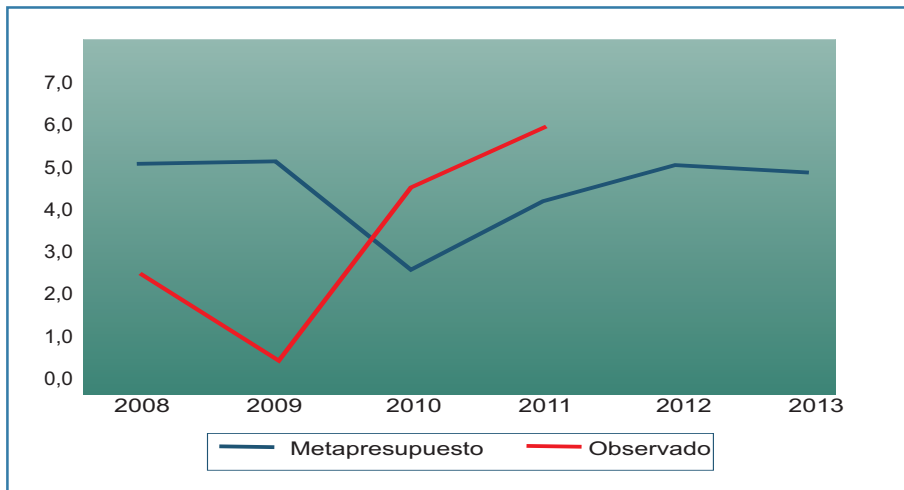
Proyecciones PIB Colombia
Crecimiento anual (%)

	2012	2013
Fondo Monetario Internacional	4,7	4,4
CEPAL	4,5	n.d.
Proyecto Presupuesto General de la Nación 2013	4,8	4,8
Banco de la República de Colombia	4,2 - 4,3	4,2 - 4,3

Crecimiento real de la economía

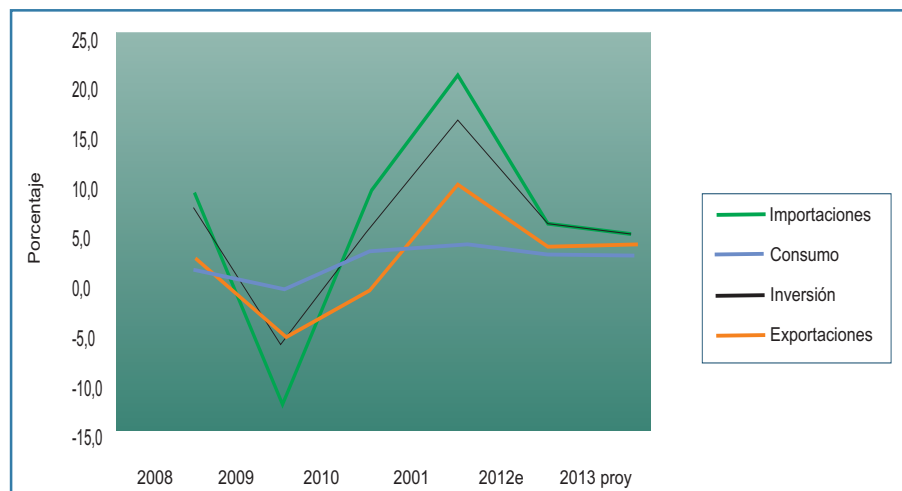


Crecimiento PIB real



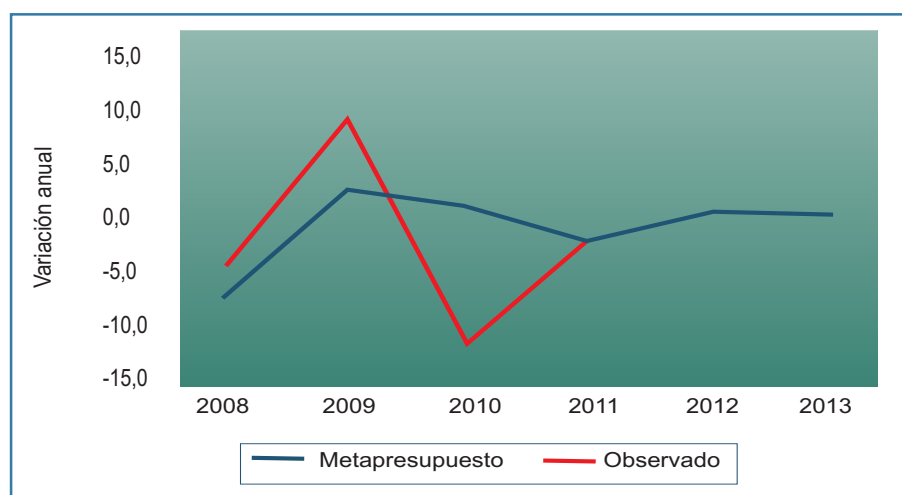
· Dado el vínculo que ha existido entre la dinámica de las importaciones y el crecimiento de la economía, y considerando el tratado de libre comercio firmado con los Estados Unidos de América, no hay explicación para la fuerte reducción que se espera en la tasa de crecimiento de las importaciones en 2012 (7,9%) y 2013 (6,5%), ya que en años anteriores como en 2010 (10,5% anual) y en 2011 (21,5%) o en el período 2005 - 2008 (tasa de crecimiento promedio de 14% anual) crecieron a tasas superiores a las supuestas.

Componentes de demanda agregada (Crecimiento anual)



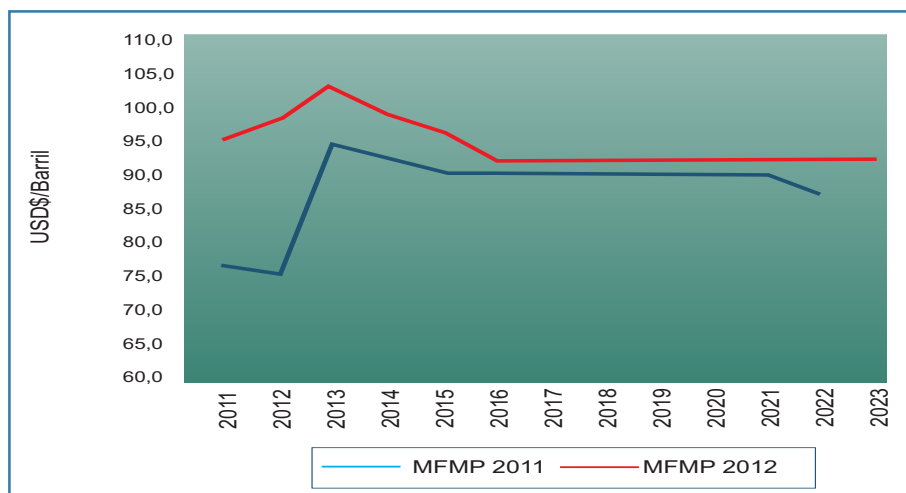
· En el comportamiento que pueda tener la tasa de cambio peso por dólar, realizar un ejercicio de prospectiva no es nada fácil, más en momentos de tanta incertidumbre internacional. No obstante, el supuesto de una devaluación de 0% (cero) nominal, y que ésta se mantenga en \$1800 para 2012 y 2013 no genera mucha credibilidad frente a la tendencia revaluacionista que ha tenido la tasa de cambio en los últimos años, precisamente vinculada con los problemas financieros internacionales.

Devaluación nominal promedio



· Es importante señalar que para ésta oportunidad el proyecto de presupuesto y el MFMP tienen una estimación del precio de referencia del petróleo WTI que está por encima de la que en la actualidad tienen algunos organismos como la EIA y JP Morgan. Para el Ministerio de Hacienda el precio promedio del WTI para 2013 será de USD\$103 por barril, frente a una perspectiva de EIA de USD\$90,25 y de USD\$99 por JP Morgan. Así las cosas, ello implicaría una sobrevaloración de los efectos del petróleo en los resultados económicos y fiscales.

Precio del WTI



2. Por su parte, en cuanto al manejo presupuestal, la reasignación de las llamadas “Pérdidas de Apropiación” con las cuales el Gobierno sistemáticamente, en función del comportamiento histórico y en la expectativa de una ejecución presupuestal individual deficiente, lo asimila a ingresos y genera espacios de gasto sobreestimando el techo técnicamente establecido.

Este comentario realiza un análisis del nuevo principio de sostenibilidad fiscal, establecida mediante el acto legislativo 3 de 2011 y la regla fiscal regulada por la ley 1463 de 2011.

Así mismo, se presenta una evaluación de la ejecución presupuestal del GNC a junio de 2012, con miras a determinar el grado de ejecución del presupuesto de la presente vigencia de manera que a nivel de cada entidad, se prevea adecuadamente la necesidad de acudir a la autorización de vigencias futuras o, excepcionalmente y con la debida justificación, se constituyan reservas presupuestales. Evidentemente, toda situación contraria sería el rompimiento del principio de anualidad.

En este mismo sentido, la ley 1450 de julio 16 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo en línea con lo dispuesto mediante la sentencia C-614 de 2009, prevé en su artículo 255 para las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y durante los dos años siguientes a su expedición un mecanismo para la recomposición del gasto de manera que el gasto recurrente programado en gastos de inversión pueda trasladarse a gastos de funcionamiento sin que implique incumplimiento de los límites de la ley 617 de 2000. La CGR efectuó un control de advertencia para el ejercicio de la programación presupuestal de la vigencia 2013 por ser el último año para que este mecanismo opere.

En el capítulo central se registran los principales montos presupuestales su proyección y los elementos principales del debate sobre los ingresos esperados y los gastos autorizados para la vigencia 2013, contemplando lo relacionado con las sentencias judiciales y las conciliaciones, mediante las cuales la rama judicial actúa para imponer gasto al presupuesto, cuyos montos ya son considerables en los rubros incorporados por demandas y acciones judiciales sobre el erario.

Finalmente, a manera de anexo se evalúan en detalle las disposiciones generales que han perdido su esencia como normas orientadas a garantizar la correcta ejecución del presupuesto y se han convertido en todo un estatuto de presupuesto en el que anualmente se repiten normas que por su recurrencia e impacto fiscal muestran la necesidad de permanencia y por tanto deberían ser incorporadas surtiendo todo el trámite de ley orgánica de presupuesto cuyas normas, valga la pena mencionarlo requieren además una revisión integral así como su compatibilización con las normas del sistema general de regalías.

La Visión General del Anteproyecto de Presupuesto (Resumen y Conclusiones)

En un mundo altamente integrado no es extraño que las dificultades de algunas zonas se propaguen al resto del mundo, máxime cuando los afectados son los países con mayor peso específico. Por lo anterior, en tanto no se vislumbre una salida a la crisis de los países europeos y un mayor crecimiento en los Estados Unidos de América, no es de esperar buenos pronósticos económicos, de hecho se encuentra consenso entre los diversos organismos internacionales, en sus previsiones a la baja en el crecimiento económico para el 2012 y una ligera recuperación para el 2013.

En 2012 Colombia empezó a sentir el coletazo del entorno internacional, en tal medida que los resultados del crecimiento económico a primer trimestre arrojan una variación real anual del producto de 4,7% y un crecimiento trimestral de sólo 0,3%, el más bajo de los últimos tres años.

El Ministerio de Hacienda y crédito público espera en sus estimaciones plasmadas en los documentos del anteproyecto de Ley de presupuesto que la economía logre en las vigencias de 2012 y 2013 un crecimiento de 4,8% en cada año, y que esta misma tasa se mantenga en promedio anual estable hasta 2023, según lo estimó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado en junio de 2012. En comparación con el MFMP del año anterior sólo cambió la meta de crecimiento de 2012, que se ajustó de 5% a 4,8%, ya que en los demás años se mantuvo la misma tasa de crecimiento (4,8% anual).

El crecimiento económico trazado en el proyecto de Ley de presupuesto de 2013 para 2012 y 2013, es superior a las proyecciones que de Colombia tienen algunos organismos internacionales como el FMI, con una diferencia de cerca a 50 puntos básicos en el caso de 2013, o con las proyecciones de los Asociaciones gremiales colombianas que estiman el crecimiento en el 4%.

En cuanto a la inflación se espera que se mantenga dentro de la meta trazada para el mediano, acorde con la autoridad monetaria, y por tanto se ubique en 3% para estos años. Lo cual se aprecia como un supuesto muy real en la medida que no se perciben en el momento elementos que pudieran generar fuertes presiones para sacarla de su cauce.

En el comportamiento que pueda tener la tasa de cambio peso por dólar, realizar un ejercicio de prospectiva no es nada fácil, más en momentos de tanta incertidumbre internacional. No obstante, el supuesto de una devaluación de

0% (cero) nominal, y que ésta se mantenga en \$1.800 para 2012 y 2013 no genera mucha credibilidad frente a la tendencia revaluacionista que ha tenido la tasa de cambio en los últimos años, precisamente vinculada con los problemas financieros internacionales.

De otro lado, el sector petrolero que aporta importantes recursos al presupuesto para esta oportunidad tiene una estimación del precio WTI que está por encima del que actualmente tienen algunos organismos como la EIA² y JP Morgan. Para el Ministerio de Hacienda el precio promedio del WTI para 2013 será de USD\$103 por barril, frente a una perspectiva de EIA² de USD\$90,25 y de USD\$99 por JP Morgan. Así las cosas, ello implicaría una sobrevaloración de los efectos del petróleo en los resultados económicos y fiscales.

En el proceso presupuestal el comportamiento de las Pérdidas de Apropriación se puede evaluar en tres aspectos: *i)* desde la dinámica del gasto, al valorar el monto de los recursos de la vigencia que no fueron comprometidos y aquellos que aunque estaban comprometidos como reservas presupuestales no fueron ejecutados. En esta visión las PA aparecen como un indicador de la eficacia en el gasto, y por consiguiente, las múltiples causas que explican su evolución y monto están relacionadas con el rubro de gasto, su evolución sectorial y si se trata de gasto con o sin situación de fondos; *ii)* por sus implicaciones sobre los ingresos, dado que un monto de los saldos no comprometidos regresa y se contabiliza en la Tesorería como otros ingresos de capital. En este proceso, es pertinente diferenciar entre los recursos que se incorporan cada año en el Proyecto de Presupuesto como ingreso y la entrada efectiva de los recursos; *iii)* la disparidad del comportamiento y monto de las PA como gasto o como ingreso, terminan reflejándose en el resultado fiscal de cada vigencia. En este sentido, resulta adecuado disipar la duda sobre ¿en qué medida las PA constituyen un mecanismo de ajuste fiscal?

La disparidad del comportamiento y monto de las PA como ingreso y su reflejo en el resultado fiscal de cada vigencia, existen dudas sobre la legalidad de la Presupuestación de este rubro como ingreso. Así lo ha manifestado la CGR en diversas ocasiones: “Al examinar los conceptos de “ingresos” que hacen parte de este rubro, se encuentra que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación. Además, el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que define los recursos de capital de la Nación, no contempla el rubro “pérdidas de apropiación” como una renta que se deba aforar cada año en el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, queda comprometida la legalidad de este rubro”.

2 Energy Information Administration

I. Aspectos de la situación económica internacional y su impacto en los ingresos

Después de las caídas de Irlanda, Portugal y Grecia, el turno fue para España, y en lista, espera Italia. Esto sigue siendo la manifestación de las crisis de las hipotecas Subprime iniciadas en la segunda mitad del 2007, en los Estados Unidos de América y trasladados a Europa. La crisis que en principio fue de origen financiero y más específicamente bancaria, pronto mutó a crisis fiscal como resultado de las deudas y mayores gastos de tuvieron que afrontar los Gobiernos al entrar a subsanar las pérdidas del sistema financiero por compras de estos de los activos titularizados de las hipotecas basura.

Las quiebras ocasionadas en el sistema bancario y sus urgentes necesidades de refinanciarse llevaron al cierre de créditos comerciales llevando a la caída de la actividad productiva, que rápidamente recayó en menores ingresos tributarios para los estados, formando un ciclo perverso que llevó a la necesidad de mayor gasto fiscal apoyado en deuda.

Esta situación unida a la carencia de moneda nacional y ligado a unos fuertes lineamientos fiscales, provocó en los países con dificultades estrechos márgenes de actuación, que no fueron ni han sido ni rápida y ni eficazmente atendidos por las autoridades de la eurozona; para el caso español, con un peso de su PIB de casi el doble de el peso de Irlanda, Portugal y Grecia juntos, espera hasta septiembre su rescate estimado en alrededor de • 300.000 millones, que no se hará por el Banco Central Europeo, si no por el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

La demora en la ayuda a los países en problemas, por parte las autoridades de la eurozona, han elevado las primas de riesgos de la deuda a niveles insostenibles, encareciendo de paso enormemente su deuda; recientemente la deuda española alcanzó primas de riesgo que superaron los 600 puntos, antes las primas de Grecia llegaron a superar los 700 puntos.

Al crecer las dificultades financieras y no vislumbrarse un camino pronto de solución se ve aumentada la aversión al riesgo que se transmite a las bolsas impulsando a la caída los índices accionarios.

Las presiones de reducción del déficit fiscal, las restricciones al acceso al crédito privado, el incremento en la aversión al riesgo, repercuten en el crecimiento del desempleo, que para toda Europa llega a 10,4%, y para la

eurozona al 11,2%. La mayor tasa de desempleo la presenta España con el 24,8%. Por lo anterior, no asombra ver que los últimos datos sobre PIB de la eurozona, para el primer trimestre del 2012, se mantienen en 0,0%, en tanto presenta cifras negativas el PIB del mismo período, para los países que han tenido que aceptar el rescate del Fondo de Estabilidad Europeo, en especial España -0,3%, e Italia -0,8%.

El panorama de la unión europea según las más recientes evaluaciones de las firmas calificadoras de riesgo es sombrío, más si se tiene en cuenta la deteriorada situación de Italia, país que pesa dentro del PIB de la zona euro, el 13,7%. Y que su caída podría llevar a una terminación de la moneda común. A ello se suma la imposibilidad que está teniendo España de la refinanciación de su deuda pública y la moratoria declarada por la Comunidad autónoma de Cataluña.

Para Estados Unidos el panorama, aunque es menos preocupante, no muestra una sólida recuperación y por el contrario esta ha ralentizado el proceso de recuperación. Los principales índices de la economía, han llevado una tendencia decreciente en especial los índices ISM manufacturero y el no manufacturero, los cuales registran las expectativas de producción que han mostrado dicha tendencia desde mediados del primer semestre del año. De la misma manera la tasa de desempleo entre un 8,1% y 8,3%, ha estado estable en el este primer semestre, sin una tendencia definida que refleje una mayor recuperación del sector productivo. Mientras que el PIB al primer trimestre de 2012 cayó frente al cuarto trimestre de 2011, al pasar de 3,0% al 1,9%.

La baja actividad tanto de Europa como de Estados Unidos de América, lleva a una caída del comercio mundial, que se ve reflejada en una menor dinámica de crecimiento de China, que para el segundo trimestre del 2012 reporta un crecimiento de 7,6%, la sexta caída consecutiva de su PIB trimestral. Recordemos que China es el principal socio comercial de la Unión Europea y el segundo socio comercial de Estados Unidos de América después de Canadá.

Las repercusiones de la baja en el crecimiento de los países europeos, Estados Unidos de América y de China, afecta de dos maneras a los países latinoamericanos: en primer lugar, por la reducción del comercio directo con Estados Unidos de América y Europa. Y en segundo lugar, por la caída en las ventas de China a los países desarrollados, que lleva a que éste reduzca la demanda de *comodities* provenientes de América, necesarias para la transformación de los productos que exporta.

Las perspectivas de crecimiento Latinoamericano, como se puede colegir de las líneas anteriores exhibe tendencia a la baja; América Latina se

caracteriza como exportador de materias primas, cuyo destino final son los países industrializados, de modo que no es de extrañar que los países de destino de las exportaciones latinoamericanas sean en su orden China, Estados Unidos y Europa, y dado que estos presentan tasas y perspectivas de crecimiento bajas, es natural que las expectativas de crecimiento se reduzcan para esta zona.

Para el caso latinoamericano pesa no solo la baja dinámica de los países mencionados sino el producto de las políticas monetarias tomadas por los bancos centrales en los últimos tiempos tendientes a reducir la inflación, que llevó al alza en las tasas de interés ocasionando a su vez disminuciones en el crédito, impactando a su vez las actividades económicas destinadas a abastecer el mercado interno, a la vez que redujeron la demanda interna, y también golpeando la tasa de cambio, por la atracción de divisas, con dos efectos; dificultades para la exportación de bienes industriales y aumentos de la base monetaria que nuevamente presionan los precios internos al alza.

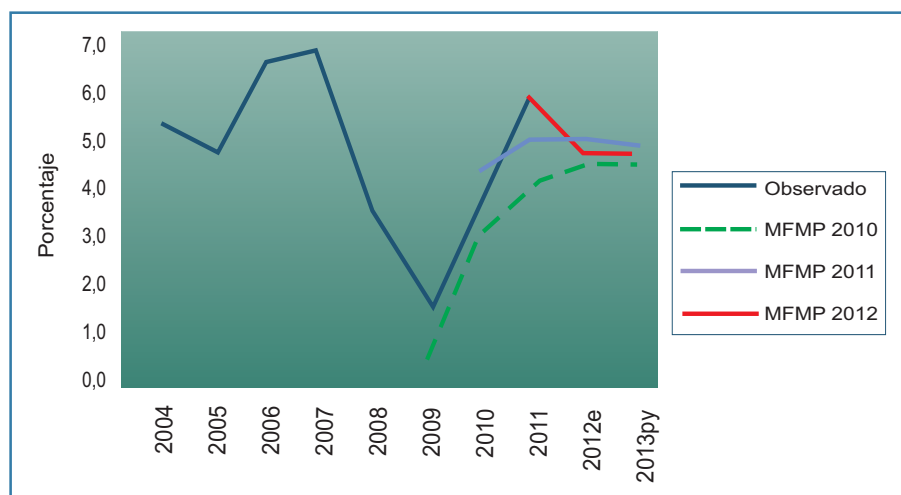
En un mundo altamente integrado no es extraño que las dificultades de algunas zonas se propaguen al resto del mundo, máxime cuando los afectados son los países con mayor peso específico. Por lo anterior, en tanto no se vislumbre una salida a la crisis de los países europeos y un mayor crecimiento en los Estados Unidos de América, no es de esperar buenos pronósticos económicos, de hecho se encuentra consenso entre los diversos organismos internacionales, en sus previsiones a la baja en el crecimiento económico para el 2012 y una ligera recuperación para el 2013.

II. Los supuesto macroeconómicos implícitos en el proyecto de presupuesto 2013

A diferencia de la mayoría de economías latinoamericanas, así como de las economías desarrolladas, en 2011 la economía colombiana continuó la senda de expansión iniciada a finales de 2009, al registrar un crecimiento anual de 5,9%, lo cual fue destacado por haberse dado en una coyuntura internacional de desaceleración y gran incertidumbre debido por los problemas fiscales de algunos países de la zona del euro, y la lenta recuperación de la economía Estadounidense. Para 2012 Colombia empezó a sentir el coletazo del entorno internacional, en tal medida que los resultados del crecimiento económico a primer trimestre arrojan una variación real anual del producto de 4,7% y un crecimiento trimestral de sólo 0,3%, el más bajo de los últimos tres años.

El Ministerio de Hacienda y crédito público espera en sus estimaciones plasmadas en los documentos del proyecto de Ley de presupuesto que la economía logre en las vigencias de 2012 y 2013 un crecimiento de 4,8% en cada año, y que esta misma tasa se mantenga en promedio anual estable hasta 2023, según lo estimó en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado en junio de 2012. En comparación con el MFMP del año anterior sólo cambió la meta de crecimiento de 2012, que se ajustó de 5% a 4,8%, ya que en los demás años se mantuvo la misma tasa de crecimiento (4,8% anual) (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 Colombia : crecimiento económico



En síntesis, el supuesto de crecimiento para 2013 y la siguiente década se mantuvo igual a la que se había propuesto hace un año, como si en esa fecha el gobierno ya hubiera descontado los posibles efectos adversos que pueden menoscabar la dinámica de la economía, mientras otros organismos han realizado ajustes adicionales a la baja, durante lo corrido de 2012 en respuesta al ambiente aún incierto de recuperación de la economía mundial en general.

El crecimiento económico trazado en el proyecto de Ley de presupuesto de 2013 para 2012 y 2013, es superior a las proyecciones que de Colombia tienen algunos organismos internacionales, con una diferencia de cerca a 50 puntos básicos en el caso de 2013 (Cuadro 2.1). Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional estima que la economía colombiana tendrá un crecimiento de 4,4% en 2013. Ello quiere decir, que si el crecimiento que el Ministerio supone estuviere por debajo, los ingresos presupuestados se verían afectados con una menor dinámica.

Cuadro 2.1 Proyecciones PIB Colombia
Crecimiento anual (%)

	2012	2013
Fondo Monetario Internacional	4,7	4,4
CEPAL	4,5	n.d.
Proyecto Presupuesto General de la Nación 2013	4,8	4,8
Banco de la República de Colombia	4,2 - 4,3	4,2 - 4,3

Fuente: FMI, CEPAL, Ministerio de Hacienda y crédito Público, y Banco de la República.

El Ministerio de Hacienda estima que el crecimiento de la economía estará soportado por la demanda interna, al esperar que el consumo y la inversión sigan con una buena dinámica a pesar que las tasas de crecimiento sean inferiores a las de los dos últimos años. Así las cosas, se proyecta para 2013 un crecimiento anual de 4,6% en el consumo total y en la inversión total una variación de 6,5%. Por su parte, en el componente del comercio exterior se estima un crecimiento anual de 6,5% en las importaciones y de 5,8% anual en las exportaciones (Gráfico 2.2).

Dado el vínculo que ha existido entre la dinámica de las importaciones y el crecimiento de la economía, y considerando el tratado de libre comercio firmado con los Estados Unidos, no hay explicación para la fuerte reducción que se espera en la tasa de crecimiento de las importaciones en 2012 y 2013, ya que en años anteriores como en 2010 (10,5% anual) y en 2011 (21,5%) o en el período 2005 - 2008 (tasa de crecimiento promedio de 14% anual) crecieron a tasas superiores a las supuestas.

Gráfico 2.2 Componentes de la demanda agregada (Crecimiento anual)

Fuente: Vice ministerio Técnico del Ministerio de Hacienda.

Supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto 2013

Dentro de los principales supuestos macroeconómicos que asume el Ministerio de Hacienda, para sustentar el crecimiento económico de 2012 y 2013, no se perciben cambios cuantiosos y por el contrario se plasman en un escenario en el cual no habrían mayores sobresaltos en los principales precios de la economía (Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Supuestos para la programación presupuestal

	Proyecto presupuesto 2012		Observado 2011	Proyecto presupuesto 2013	
	2011	2012		2011	2012
Inflación domestica fin de periodo, IPC, %	3,0	3,0	3,7	3,0	3,0
Devaluación fin de periodo %	-7,6	0	1,5	-1,5	0
Devaluación promedio periodo %	-5	0,0	-2,6	-2,5	0,0
Tasa de cambio fin de periodo \$	1768,6	1.768,60	1.943	1.800	1.800
Tasa de cambio promedio periodo \$	1804,2	1.804,20	1.848	1.800	1.800
PIB real (variación %)	5,0	5,0	5,9	4,8	4,8
PIB nominal (miles de millones de \$)*	603092,0	652.244	615.727	664.020	720.953
PIB nominal (variación %)*	10,3	8,2	13,2	7,8	8,6
Importaciones (US\$)	47670,0	49.167	50.728	58.335	63.396
Crecimiento importaciones totales %	27	3,1	35,2	15	8,7

Fuente: Vice ministerio Técnico del Ministerio de Hacienda.

En este sentido, se espera que la inflación se mantenga dentro de la meta trazada para el mediano, acorde con la autoridad monetaria, y por tanto se

ubique en 3% para estos años. Lo cual se aprecia como un supuesto muy real en la medida que no se perciben en el momento elementos que pudieran generar fuertes presiones para sacarla de su cauce.

En el comportamiento que pueda tener la tasa de cambio peso por dólar, realizar un ejercicio de prospectiva no es nada fácil, más en momentos de tanta incertidumbre internacional. No obstante, el supuesto de una devaluación de 0% (cero) nominal, y que ésta se mantenga en \$1800 para 2012 y 2013 no genera mucha credibilidad frente a la tendencia revaluacionista que ha tenido la tasa de cambio en los últimos años, precisamente vinculada con los problemas financieros internacionales.

En el caso del crecimiento de la economía en términos reales y nominales, y teniendo en cuenta las apreciaciones que se realizaron en los párrafos precedentes, es importante señalar que para el proceso presupuestal sería mejor tomar un escenario menos optimista, que sea más moderado frente al resultado que pueda obtener la economía colombiana dada la problemática internacional, ya que con ello se evita el tener futuros problemas en las fuentes de financiamiento, o en tener que ajustar los gastos para controlar el posible desbalance presupuestal. En ese sentido, sería importante que se reflexionará en la posibilidad de incluir en la discusión presupuestal por lo menos otro escenario que ilustre cual sería el efecto de que la economía mermara su crecimiento en cien puntos básicos, y que el déficit de la cuenta corriente fuera mayor al tener menores precios de las principales materias primas de exportación.

De otro lado, y teniendo en cuenta el aporte del sector minero energético en la economía colombiana y en las finanzas públicas, y particularmente el sector petrolero, es importante señalar que para esta oportunidad el proyecto de presupuesto y el MFMP tienen una estimación del precio WTI que está por encima de la que en la actualidad tienen algunos organismos como la EIA³ y JP Morgan. Para el Ministerio de Hacienda el precio promedio del WTI para 2013 será de USD\$103 por barril, frente a una perspectiva de EIA de USD\$90,25 y de USD\$99 por JP Morgan. Así las cosas, ello implicaría una sobrevaloración de los efectos del petróleo en los resultados económicos y fiscales.

En el proceso presupuestal es mejor no ser tan optimistas, principalmente en las fuentes de crecimiento que sustentan los ingresos.

3 Energy Information Administration

III. Comentarios de orden legal al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación Vigencia 2013

Incorporación de los excedentes de apropiación como recursos de capital

Se propone objetar la incorporación al presupuesto de ingresos, en la parte correspondiente a los Recursos de Capital, de pérdidas o “sobrantes” de apropiación por un monto de \$2.3 billones, al considerarse que dichas partidas no corresponden a ninguna de la definidas como tales en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, artículos 27 al 35 mediante los cuales se establece la clasificación de los ingresos y dentro de estos, de los recursos de capital); razón por la cual resultaron artificialmente incrementadas dichas fuentes, criterio compartido plenamente, en otras oportunidades, por la Procuraduría General de la República.

La idea es que, aún cuando se pueda alegar por parte del Ministerio de Hacienda que dicha incorporación quedaría legitimada por el aval del Legislativo, lo cierto es que todas las leyes anuales de presupuesto, ostentan una categoría inferior a la Orgánica del Presupuesto, a la que deben someterse, de conformidad con lo establecido en artículo 349 de la Constitución Política, que expresamente señala que “**el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones estrictamente de acuerdo con las normas de la ley orgánica**”.

De esta manera, y, contrario a lo que interpreta el Ministerio de Hacienda, si bien es cierto que el Congreso de la República tiene una serie de competencias asignadas desde la misma Carta Política, entre ellas, la de “*Interpretar, reformar y derogar las Leyes*”; también lo es que debe hacerlo dentro de los parámetros establecidos en la misma Constitución, o en las leyes orgánicas que presiden sus actividades más importantes (la legislativa y la presupuestal), y que, tanto el Gobierno, cuando prepara y lleva a discusión del Legislativo en Proyecto de Ley de Presupuesto, como este último cuando lo discute y lo aprueba, son responsables de que dicha normas se cumplan a cabalidad.

Aparte de estas consideraciones sobre la constitucionalidad “formal” del proceso, cabe señalar también que la Contraloría General de la República, precisamente en ejercicio de sus funciones constitucionales, ha advertido reiteradamente sobre la inconveniencia de incorporar dentro del rubro de “otros recursos de capital”, como ingresos, las llamadas “pérdidas de apropiación” (que en realidad corresponden a una sobreestimación de algunas apropiaciones), no solo porque -se reitera-, su existencia no está prevista como tal en el EOP, sino y principalmente porque le restan transparencia al proceso presupuestal.

Además, la adición de esta “partidas” contraría abiertamente la naturaleza de este tipo de recursos, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “*Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria*”.

En cuanto a los primeros, es decir, los recursos del balance, que son los únicos que podrían prestarse para interpretaciones, cabe señalar que la doctrina ha precisado que estos corresponden al resultado del ejercicio anterior, en calidad de déficit o superávit, naturaleza que obviamente no pueden tener los excesos o sobreestimaciones de las partidas de gastos. En otras palabras, lo que deja de gastarse no es necesariamente un ingreso, sino apenas un menor gasto. Por eso, en criterio de la Contraloría, si se decide no ejecutar o simplemente no se ejecuta una partida por el monto inicialmente autorizado, esta se debe cancelar, máxime ante presupuestos deficitarios, y no “aprovechar” la autorización para aumentar el gasto.

Cumplimiento del principio de unidad de materia

Se ha vuelto recurrente el regular materias absolutamente diferentes de la presupuestal dentro del acápite de la Ley de las Disposiciones Generales, a pesar de tener esta una vigencia determinada, por lo cual la Contraloría insistirá en la necesidad de evitar dicha práctica, no sólo por inconveniente, sino por ser eventualmente ilegal.

Cumplimiento del principio de anualidad

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

El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, periodo después del cual no se podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, artículo 10)⁴.

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

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

De otro lado, si bien es cierto que la Corte Constitucional desestimó la demanda de inexecutableidad contra el artículo 50 de la Ley 413 de 1997, tal como lo expone el Ministerio, también lo es que reiteró claramente la obligación de ajuste y reducción al señalar **“que una vez conocido por el Gobierno el monto efectivo de las reservas y de las cuentas por pagar, si no coinciden con los incluidos en el presupuesto, simplemente habrá de realizar los ajustes correspondientes, conforme a la ley”** (sentencia C-562 de 1998).

Obligación que coincide con el concepto del señor Procurador rendido dentro del referido proceso, según el cual *“si se entiende que “el Gobierno Nacional deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en el parágrafo transitorio del*

⁴ Decreto 111 de 1996, artículo 14.

artículo 9 de la Ley 225 de 1996, compilado en el párrafo transitorio del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y en el artículo 31 de la Ley 344”, una vez “conocido por parte del Gobierno Nacional el monto real, no estimado, de las reservas y cuentas por pagar, sobre dicha base deberá proceder a evaluar si se hicieron los recortes presupuestales correspondientes y, de ser necesario, hará los ajustes que manda la ley”.

Finalmente, consideramos que no tendría ningún sentido que la obligación de reducir el gasto por la vía de la reducción de las reservas, quedara reducida, como lo pretende el Gobierno, a “mantener un registro de éstas”, pues, de todos modos esa obligación deviene del proceso presupuestal como tal. Dicho en otras palabras, no tendría ningún sentido que el Legislador hubiera dispuesto la reducción de las reservas, solo para tener un registro completo de las mismas, como una obligación puramente formal.

Pago de sentencias y conciliaciones

En el anteproyecto de Ley de Presupuesto se incluye una partida de \$954 mil millones para el pago de sentencias y conciliaciones (suma a la que se adicionaría las que se paguen mediante la emisión de títulos de deuda pública y por la vía de la compensación con deudas fiscales), y que viene incrementándose cada año, sin que, de otro lado, se recupere por vía de las acciones de repetición o de los llamamientos en garantía, parte de dichos recursos.

Así mismo, cabe señalar que la sentencia C-006 de 2012, al responder una demanda sobre el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010, declaró este artículo inconstitucional pues según la norma todas las partidas deben incorporarse al presupuesto incluso las correspondientes al pago de sentencias y conciliaciones sin depender de la disponibilidad de recursos por parte del Gobierno.

IV. Las pérdidas de apropiación en la ejecución del presupuesto

Las pérdidas de apropiación (PA) funcionan como un indicador de la eficacia en la ejecución presupuestal de gasto. Sin embargo, en los últimos años, una novedosa lectura del tema ha hecho carrera en el manejo presupuestal: la ineficacia en la ejecución del gasto ayuda a un mejor desempeño fiscal y de contera constituye una nueva fuente de ingresos.

En este enfoque, las PA tienen un doble impacto sobre la evolución del presupuesto: en la vigencia inicial estos recursos presupuestados constituyen una reducción del gasto; mientras en la vigencia siguiente son incorporados al presupuesto como un incremento de los ingresos en el rubro otros ingresos de capital.

Así, en una perspectiva más amplia, las implicaciones en el proceso presupuestal del comportamiento de las PA se puede evaluar en tres aspectos. En primer lugar, desde el punto de vista de la dinámica del gasto, al valorar el monto de los recursos de la vigencia que no fueron comprometidos y aquellos que aunque estaban comprometidos como reservas presupuestales no fueron ejecutados. En esta visión las PA aparecen como un indicador de la eficacia en el gasto, y por consiguiente, las múltiples causas que explican su evolución y monto están relacionadas con el rubro de gasto, su evolución sectorial y si se trata de gasto con o sin situación de fondos, entre otros aspectos.

En segundo lugar, la incidencia de las PA se puede determinar por sus implicaciones sobre los ingresos. En este sentido, un monto de los saldos no comprometidos regresa y se contabiliza en la Tesorería como otros ingresos de capital. En este proceso, es pertinente diferenciar entre los recursos que se incorporan cada año en el Proyecto de Presupuesto como ingreso y la entrada efectiva de los recursos.

Por último, la disparidad del comportamiento y monto de las PA como gasto o como ingreso, terminan reflejándose en el resultado fiscal de cada vigencia. En este sentido, resulta adecuado disipar la duda sobre ¿en qué medida las PA constituyen un mecanismo de ajuste fiscal?

La eficacia en la ejecución del gasto⁵

La evolución de la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) en 2012 indica que el monto de las PA será superior a las 2011, en esa vigencia ascendieron a \$4,8 billones (0,8% el PIB), es decir, de un presupuesto definitivo de \$151,3 billones se dejó de comprometer el 3,2% de los recursos presupuestados. El mayor monto correspondió al servicio de la deuda pública con \$1,7 billones (36,1%), seguido por los gastos de funcionamiento con \$1,6 billones (33,4%) y la inversión con \$1,5 billones con el porcentaje restante (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Pérdidas de apropiación vigencias 2007 a 2011
Cifras en miles de millones de pesos

Año	Funcionamiento	Inversión	Deuda	Total
2007	2.457	1.302	2.460	6.218
2008	1.593	3.307	569	5.468
2009	4.039	4.286	2.079	10.403
2010	6.749	7.545	1.652	15.946
2011	1.613	1.473	1.746	4.833

Fuente: Proyectos de PGN y CGR.

En perspectiva, el monto y la participación de las PA en el PGN de 2011 se redujo respecto a 2010, que ha sido la más alto de los últimos tres lustros y supera de lejos el valor que se presentó a finales de la década de los noventa en el contexto de la crisis económica (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2 Pérdidas de apropiación - Porcentaje del presupuesto definitivo vigencias 2004 a 2012

Año	Incluye servicio de deuda	No incluye servicio de deuda
2004	2,9	2,1
2005	2,5	2,7
2006	3,3	3,3
2007	5,3	6,3
2008	4,4	2,5
2009	7,3	5,8
2010	10,6	7,6
2011	3,2	2,9
2012	n.d.	n.d.

Fuente: Proyectos de PGN y CGR.

⁵ En la ejecución presupuestal la diferencia que existe entre la apropiación definitiva y los recursos comprometidos se denomina Pérdida de Apropiación (PA). Esta situación es un reflejo de que las partidas apropiadas en el Presupuesto General de la Nación (PGN) no constituyen ordenes de gasto sino autorizaciones máximas con una determinada finalidad, y por otra parte, que la ejecución o compromiso de los recursos se debe realizar en la vigencia fiscal respectiva, porque según el principio de anualidad después del 31 de diciembre no pueden 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 caducan sin excepción. Así quedó consignado en los artículos 14 y 89 del Decreto 111 de 1996.

Los factores que explican la dinámica ascendente de las PA desde 2007 son de diversa índole, mientras en el caso del funcionamiento y la inversión están asociados a la eficacia de la gestión, y conducen a recortes efectivos del gasto, en el tema del servicio de la deuda, reflejan los resultados obtenidos con la implementación de las operaciones de manejo deuda y reflejan la postergación del ajuste fiscal.

Las pérdidas de apropiación como ingreso

En la evolución de los recursos desde el punto de vista del ingreso, es pertinente diferenciar entre los recursos que se incorporan cada año en el Proyecto de Presupuesto como ingreso y la entrada efectiva de los recursos.

En relación con el primer aspecto, esto es la evolución de los recursos desde el punto de vista del ingreso que se presupuesta, dichos ingresos, que se contabilizan como Otros Recursos de Capital, representaron en promedio entre 2004 y 2011 el 1,6% del PGN (0,5% del PIB) de cada año. Para el caso particular de 2011, el proyecto de ley del PGN estimó en \$1,7 billones los recursos originados por PA (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Ingresos por pérdidas de apropiación presupuestadas 2004 a 2013

Año	Presupuesto	Ejecución
	\$ Billones	\$ miles de millones
2004	1,0	289,7
2005	0,5	544,7
2006	1,5	173,9
2007	2,0	173,9
2008	1,0	544,9
2009	2,0	289,7
2010	1,1	248,3
2011	1,7	308
2012	2,0	n.d.
2013	2,3	

Fuente: Proyectos de PGN y CGR.

No obstante, cuando los ingresos por PA se evalúan según la ejecución efectiva del ingreso, usando para ello la cuenta de reintegros y recursos no apropiados, se tiene que en 2011 su monto solo ascendió a \$308 mil millones, mientras que en el período considerado su promedio fue cercano a los \$321 mil millones.

Además de la disparidad del comportamiento y monto de las PA como ingreso y su reflejo en el resultado fiscal de cada vigencia, existen dudas

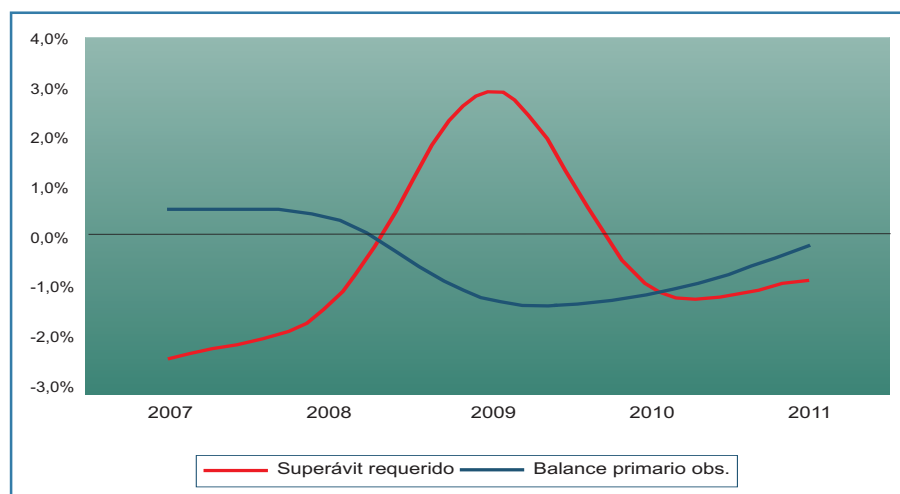
sobre la legalidad de la presupuestación de este rubro como ingreso. Así lo ha manifestado la CGR en diversas ocasiones: “Al examinar los conceptos de “ingresos” que hacen parte de este rubro, se encuentra que las pérdidas de apropiación no constituyen un recaudo efectivo que ingrese a las arcas de la Tesorería de la Nación. Además, el artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que define los recursos de capital de la Nación, no contempla el rubro “pérdidas de apropiación” como una renta que se deba aforar cada año en el Presupuesto General de la Nación. Desde esta perspectiva, queda comprometida la legalidad de este rubro”⁶.

⁶ Contraloría General de la República, *Comentarios acerca del monto del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2007*, pág. 10

V. Sostenibilidad y superávit requerido

Luego de alcanzar unos superávit primarios en 2007 y 2008, que superaron significativamente los superávit requeridos para estabilizar la deuda a PIB⁶ en 2009 el GNC presentó un déficit primario del orden del 1,3% del PIB, condición que requería lograr un superávit del 2,9% del PIB para garantizar que la deuda no se elevara (Gráfico 5.1). En 2010 se registró nuevamente un déficit primario (1,2% del PIB), sin embargo dadas las condiciones de tasa de interés, crecimiento y revaluación, hicieron que el balance requerido para mantener la deuda a PIB disminuyera.

Gráfico 5.1 Balance primario observado vs balance primario requerido
Porcentaje del PIB



Fuente: cálculos CGR.

Para el 2011 por su parte, las condiciones fueron relativamente diferentes en la medida en que se logró un considerable aumento del producto (5,9%), y la tasa de cambio revirtió los altos procesos de revaluación ocurridos en 2010, lo que a su vez impactó, como ya se explicó, en la tasa de interés

⁶ De la ecuación 1 se establece el superávit primario requerido (Sp^*_t) para estabilizar la deuda pública ($\Delta b = 0$):

$$Sp^*_t = \frac{(r - n)}{1 - n} b_{t-1} - z_t$$

real de la deuda, elevándola del 1,1% en 2010 al 3,4% en 2011. Bajo estas condiciones, el superávit requerido para estabilizar la deuda en 2011 era del orden del -0,9% del PIB, por lo cual el bajo déficit primario (-0,2% del PIB), permitió reducir la deuda a PIB, dadas las condiciones macroeconómicas descritas, en 1,7% del PIB (Gráfico 5.1).

Es posible mejorar el balance primario a través de un aumento de los ingresos tributarios, y esto implica una reforma tributaria progresiva que propenda por desmontar las deducciones, exenciones y descuentos al capital y el sesgo que se ha tenido en los impuestos indirectos, y que han hecho inequitativa la estructura tributaria. En los últimos años, los ingresos diferentes a los tributarios (excedentes de Ecopetrol, FAEP en 2008, etc.), compensaron la débil estructura tributaria, (Gráfico 5.1), lo que configuró un riesgo fiscal en la medida en que en el futuro se produzcan choques adversos sobre los precios de los bienes básicos exportador (petróleo, carbón, etc.) que reduzcan drásticamente los ingresos del gobierno y vuelvan insostenible la deuda.

Por el lado del gasto primario, si bien podría requerirse mayores montos presupuestales para cubrir las diversas necesidades de la población, ha mostrado que requiere una mayor eficiencia, desde el punto de vista del alcance de los objetivos de las políticas públicas, para redistribuir el ingreso, aliviar el bienestar y la calidad de vida de la población, garantizar la generación de capital humano y fortalecer la infraestructura que propendan por una mayor competitividad. Esto tendría un impacto en el crecimiento económico, que se traduciría en mayores recaudos, por ende en mejores balances primarios, lo que con una política monetaria coherente con el empleo, garantizarían de manera integral la sostenibilidad fiscal con la sostenibilidad social.

Prospectiva de la sostenibilidad

De acuerdo con las previsiones del Plan Financiero 2012⁸ -PF-, el déficit primario del GNC para este año sería del orden del 0,0% del PIB (equilibrio). Esto es compatible, según el PF, con un crecimiento económico del 4,0%, una tasa de interés real del 5,1%, una devaluación del 3,0% y una revaluación promedio del -1,6%. De acuerdo con el PF, la deuda neta ascendería al final del año al 36,6%, del PIB lo que equivale aproximadamente a una deuda bruta del 37,6% del PIB, que implica un aumento del 1,5% del PIB con respecto al 2011 (Cuadro 5.1).

⁸ Cierre fiscal preliminar 2011 y revisión Plan Financiero 2012. Febrero 2012 y diciembre de 2011. Ministerio de Hacienda

El incremento de la deuda bruta se deriva entonces, de acuerdo a las condiciones macroeconómicas esperadas, de un menor balance primario (0,03% del PIB) con respecto al superávit exigido (0,4% del PIB) para mantener la deuda a PIB del 2011 (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1 Sostenibilidad en el corto plazo

Año	Deuda bruta	Deuda neta	Tasa de interés real	Crecimiento	Def. Prim.	Con deuda bruta		Con deuda neta	
						Sup. Req. (1)	Brecha (2)	Sup. Req. (3)	Brecha (4)
2009	37,8%	36,8%	9,8%	1,7%	-1,3%	2,9%	4,2%	2,8%	4,1%
2010	37,8%	36,9%	1,1%	4,0%	-1,2%	-1,1%	0,2%	-1,0%	0,2%
2011	36,1%	35,1%	3,4%	5,9%	-0,2%	-0,9%	-0,7%	-0,9%	-0,7%
Escenario corto plazo 2012									
Plan financiero	37,60%	36,6%	5,10%	4,00%	0,00%	0,40%		0,40%	0,40%
Escenario 1	37,60%	36,6%	5,10%	3,00%	-1,20%	0,70%	2,00%	0,70%	2,00%
Escenario 2	37,60%	36,6%	5,10%	2,00%	-1,50%	1,10%	2,60%	1,10%	2,60%
Escenario 3	37,60%	36,6%	5,10%	1,00%	-1,80%	2,00%	3,90%	2,00%	3,80%

(1) Sup. Prim. Requerido = $(r - \theta) / (1 + \theta)^t \cdot dt_{t-1}$

Donde dt_{t-1} es deuda bruta, r tasa de interés real de la deuda y θ es crecimiento económico

(2) Brecha = Sup. Prim. Requerido - Def. prim. Observado

(3) y (4) Los mismos cálculos anteriores pero con deuda neta

* Deuda neta: deuda bruta - activos financieros

Fuente: Plan financiero 2012, MFMP 2011, DANE, cálculos CGR.

Cabe señalar que el PF supone un aumento de la tasa real implícita de la deuda externa, que se compensa parcialmente con la revaluación promedio, mientras la tasa de interés real interna se mantiene estable a pesar del aumento de la tasa nominal interna, lo cual se explica por la disminución esperada de la inflación, la cual pasa del 3,7% en 2011 al 3,0% en 2012. Es posible que si el crecimiento es mayor al contemplado aquí por el gobierno, la política monetaria se endurezca, lo que redundaría en un aumento de la tasa de interés de intervención, causando un incremento en la tasa de interés de la deuda.

Si el crecimiento económico fuera inferior al estimado en el PF, los superávits primarios requeridos para estabilizar la deuda podrían alcanzar hasta el 2,0% del PIB (si el crecimiento fuera tan solo del 3,0%), exigiéndose un ajuste total hasta del 3,9% del PIB en el balance primario si además esta circunstancia estuviera acompañada por un aumento de las tasa de interés (Cuadro 5.1). Es un escenario posible, aunque con una probabilidad baja, si se recrudece la crisis en los países desarrollados y eventualmente si economías como la de China se debilitara, lo cual estaría acompañado con el cierre o mayores restricciones de los mercados externos de capital.

En cuanto a la estrategia fiscal a mediano plazo, debe señalarse que con la aprobación de del acto legislativo de sostenibilidad⁹ y de la ley de regla fiscal¹⁰, el MFMP11 estableció las metas de ingresos y egresos del GNC que son compatibles con una senda de la deuda a PIB durante los próximos años.

Cabe recordar que el acto legislativo de sostenibilidad fiscal incorporó en la constitución el criterio de la sostenibilidad, así como el deber de las ramas y órganos del Estado de protegerlo, contribuyendo así a la continuidad y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en su conjunto¹¹. Ante una limitada capacidad para recaudar ingresos y acceder al financiamiento, el gasto se pueda mantener o sostener en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. Para cumplir con la estabilidad económica, argumenta el Gobierno, la política económica debe comprometerse con una inflación baja y estable y la sostenibilidad fiscal, lo que permite minimizar las fluctuaciones del ciclo económico e inducir así un crecimiento económico en el mediano plazo que tendrá como logro favorecer el derecho de los ciudadanos al acceso de los bienes y servicios.

El criterio de sostenibilidad fiscal, considera las diversas circunstancias derivadas de los ciclos económicos domésticos y externos que afectan la capacidad de gasto del Gobierno. La sostenibilidad fiscal asegura, en periodos de desaceleración económica, la progresividad del gasto, y “debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”¹². El acto legislativo contempla que “el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio”¹³. Contempla además que si una vez evaluadas las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, si es el caso, se modulará, modificará o diferirá los efectos de la misma para evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, pero que en ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

⁹ Acto legislativo 3 de 2011.

¹⁰ Ley 1473 de 2011.

¹¹ MHCP. Estrategia económica y social 2010-2014.

¹² *Op cit.* Pg 12

¹³ *Op cit.* Pg. 12

VI. Principios de cumplimiento de la Regla fiscal (Ley 1473 de 2011)

La regla fiscal para el GNC aprobada, sostuvo el Gobierno, permite asegurar un nivel sostenible de deuda pública, facilita el manejo contracíclico de la política fiscal, la coordinación fiscal y monetaria, y alivia los efectos de la volatilidad cambiaria sobre diversos sectores de la economía, en especial el sector transable, bajo el contexto un posible auge minero energético. La regla fiscal, según el Gobierno, contribuye a la estabilidad macroeconómica, ya que se minimiza la volatilidad del ciclo económico, se garantiza una senda de crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo, se afianza la disciplina fiscal, se refuerza la institucionalidad, obteniéndose así credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal.

El Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación, deberán ser consistentes con la regla fiscal contenida esta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Los ahorros generados por la implementación de la regla se dirigirán a un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica, que contribuirá a los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la ejecución de una política contracíclica.

Con la regla fiscal, bajo una fuerte desaceleración de la actividad económica, el Gobierno podrá implementar un gasto contracíclico para estabilizar la economía y evitar aumentos sustanciales del desempleo y de la pobreza, adecuando para ello el Presupuesto General de la Nación, y generando incentivos para el diseño de programas de inversión y el desarrollo de programas con alto impacto económico y social.

De manera ya operativa, la ley de regla fiscal establece que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para asegurar que el balance estructural¹⁴ total del GNC no supere un déficit anual de 1,0% del PIB para el 2022,

¹⁴ El balance estructural corresponde al balance fiscal total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.

para lo cual seguirá una senda de reducción del déficit a partir de 2011 hasta alcanzar la meta señalada. Se tendrán unas reglas complementarias de límites al crecimiento del gasto, especialmente del gasto estructural¹⁵, el cual deberá ser concordante con la evolución del ingreso estructural¹⁶.

Este gasto estructural podrá elevarse cuando la economía experimente un severo declive, lo cual técnicamente lo define la regla fiscal como aquella situación donde el crecimiento económico observado sea inferior en dos puntos porcentuales (2%) al crecimiento del producto de largo plazo (también llamado crecimiento del PIB potencial). Sin embargo, el aumento del gasto no podrá exceder el 20% de la brecha del producto mencionada¹⁷.

La ley contempla no obstante, la suspensión temporal de la regla fiscal si se presentan eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica, previo concepto del CONFIS.

En este orden de ideas, el PF y el MFMP11, que ya contiene lo dispuesto por la regla fiscal, estima que el déficit total observado del GNC, pasaría del -4,0% del PIB en 2011 al -2,6% en 2014, para seguir reduciéndose al -1,6% del PIB en 2018 y finalmente llegar al -0,7% del PIB en 2022 (Gráfico 4). Congruente con esto, el déficit estructural también se reduciría, y pasaría del -3,7% del PIB en 2011 al -1,0% del PIB en 2022, mientras los balances primario observado y estructural dejarían de ser deficitarios a partir de 2014, hasta alcanzar superávit del 1,4% y 1,1% del PIB respectivamente (Gráfico 6.1).

De acuerdo con este comportamiento de los balances fiscales del GNC, la deuda neta pasaría del 37,6% del PIB en 2011 al 26,7% del PIB en 2022, lo cual corresponde a una deuda bruta aproximada del 28,0% del PIB (Gráfico 4). Esto supone de manera implícita una tasa de interés real de la deuda del 3,2%, nivel muy cercano al promedio del periodo 2006-2011, y un crecimiento económico del 4,8% partir de 2013, que sería igual al producto potencial. Esto es compatible con una devaluación nominal del 1,1% anual entre 2013 y 2015 y del 1,5% de ahí en adelante¹⁸.

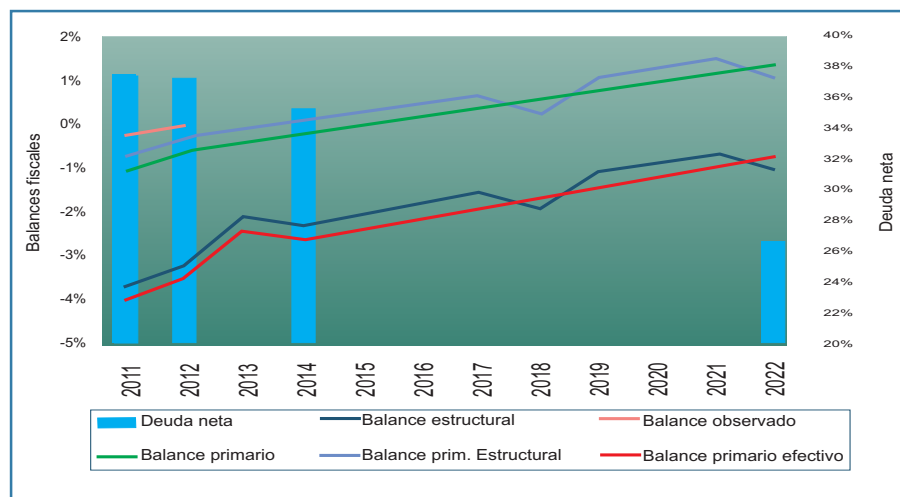
¹⁵ El gasto estructural es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural.

¹⁶ El ingreso estructural es el ingreso total del GNC, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energético y otros efectos similares.

¹⁷ La brecha del producto es la diferencia entre el crecimiento del PIB observado y el crecimiento del PIB potencial.

¹⁸ Con una inflación del 3% en todo el periodo, esto supone revaluaciones reales del orden del -1,9% y el -1,5% respectivamente.

Gráfico 6.1 Metas de la regla fiscal
Porcentaje del PIB



Fuente: MFMP 2011, cálculos CGR

Como se observa, el diferencial tasa de interés crecimiento económico es negativo, lo que unido a resultados primarios superavitarios, genera fuerzas virtuosas que derivan en una reducción de la deuda en el tiempo.

Sin embargo, las proyecciones del MFMP11 no contemplan ningún choque sobre el producto o sobre la tasa de cambio, ni prevé un aumento de las tasas de interés que impacten el balance fiscal y la deuda finalmente. Es importante que en futuras revisiones del MFMP se realice la simulación de cambios desfavorables en las variables que inciden en la sostenibilidad, e ilustren de manera clara como respondería la regla fiscal ante dichas circunstancias.

Por otro lado, surge la duda en cuanto al rol que adoptaría el gobierno en caso de un exiguo crecimiento del producto, como lo sería un nivel del 2,9 o 3,0%, asumiendo un crecimiento potencial del 4,8% como lo supone el MFMP11. Según la regla fiscal, la diferencia entre los dos crecimientos, no cumpliría el umbral del -2,0% o menos, lo que no permitiría una expansión del gasto cíclico para enfrentar el estancamiento, lo cual desde el punto de vista de la política fiscal podría agudizar aún más el estancamiento del producto y por esta vía en elevar aún más el desempleo.

Inclusive una caída del producto más allá de una diferencia del -2,0% en la brecha del producto, solo activaría el gasto público en 20% de dicha diferencia, por lo que una depresión como la ocurrida en 1999 (-4,2%), solo tendría como respuesta un aumento del gasto cíclico del 5,0% nominal, lo cual también luce moderado para enfrentar una circunstancia desfavorable como esta.

Es posible plantear un escenario dos, donde la tasa de interés real se eleva en 2013 hasta un nivel del 7,02% (promedio mas una desviación estándar del periodo 2006-2011) y el crecimiento económico cae al 2,7% (promedio mas una desviación estándar del mismo periodo), lo cual es consistente con una aumento del déficit primario se ubica en -1,3% del PIB. Posteriormente la economía retorna nuevamente a las metas del MFMP11. En este escenario, la deuda bruta se elevaría al 41% del PIB en el 2014, y de ahí en adelante la deuda empezaría a reducirse hasta ubicarse alrededor del 31,3% del PIB en 2022, mientras la deuda neta se ubicaría en el 30,4% (Gráfico 6.1)¹⁸.

Un escenario mas adverso, surge de la combinación del efecto anterior, esto es, el choque de la tasa de interés real y el crecimiento económico con una devaluación mayor (13%, que el promedio mas una desviación estandar de la decada de los dos mil), la cual cae al siguiente año (2,9%) y luego converge a la tendencia decrita en el escenario inicial.

El balance primario se deja igual que en el escenario anterior, y a partir de 2015 retorna al balance primario y el crecimiento potencial contemplado por el MFMP11. La deuda bruta sen este escenario eleva en 2013 al 43,3% del PIB, y una vez la economía converge a la tasa de interes real y crecimiento de largo plazo, la deuda empieza a descender, hasta ubicarse en el 33,9% del PIB en 2022, esto es una deuda neta del 33,0%, esto es, ocho puntos del PIB por encima del escenario base del MFMP y la regla fiscal (Gráfico 6.1).

Cuadro 6.1 Regla fiscal para el GNC
Porcentaje del PIB

Meta MFMP 11					Cifras observadas			
	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta	Balance observado	Balance estructural	Balance primario observado	Deuda neta observada
2011	-4,0%	-3,7%	-1,0%	37,6%	-2,9%	-2,7%	-0,16%	35,4%
2012	-3,5%	-3,2%	-0,6%	37,5%				
2013	-2,4%	-2,1%	-0,4%					

Meta MFMP 12				
	Balance total	Balance estructural	Balance primario	Deuda neta
2012	-2,4%	-2,6%	0,3%	35,1%
2013	-2,2%	-2,4%	0,4%	33,9%

Fuente: MFMP 2010-2012 y proyecto PGN.

Las metas de la regla fiscal establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2011 (MFMP11) para dicho año, en cuanto al balance del Gobierno Nacional Central (GNC) y sus correspondientes balances total,

estructural y primario, se cumplieron en la medida en que los mencionados balances, si bien fueron deficitarios, se ubicaron en niveles inferiores a los establecidos en las metas del MFMP11 (Cuadro 6.1).

El MFMP 2012 por su parte presenta metas para el déficit del GNC congruentes con el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2013 (PGN). Estas metas sobre los balances del GNC (total, primario y estructural) reflejan mejores niveles de los presentados en el MFMP 2011 y representan una reducción de los déficit del GNC con respecto a los niveles observados en 2011 (Cuadro 6.1).

En efecto, la meta del déficit total del GNC para el 2012 pasa del -3,5% del PIB en el MFMP11 al -2,4% del PIB en el MFMP 2012. Para el 2013 pasa del -2,4% al -2,2% del PIB. Las metas de balance estructural se reduce en 1% del PIB, mientras los balances primarios alcanzan superávit en estos años, en contraste con el déficit del MFMP11 (Cuadro 6.1).

Por su parte, la deuda neta, que resultó inferior en 2011 a la meta del MFMP11 (35,4% vs 37,6% del PIB), de manera congruente con lo anterior, presenta disminuciones para el 2012 y el 2013 en el MFMP 2012 con respecto al MFMP11 (Cuadro 6.1). La deuda neta pasa del 35,4% del PIB en 2011 al 35,1% y el 33,9% en 2012 y 2013 respectivamente.

De esta manera se cumple con la trayectoria de la deuda establecida en la regla fiscal, conducente al alcance de un nivel del 32,5% del PIB en 2015 y el 24,5% en 2023. Esto de acuerdo a las metas del MFMP 2012 son consistentes con un déficit total del -1,9% del PIB en 2015 y del -0,8% del PIB en 2023. El balance primario sería superavitario desde el 2013 hasta el alcanzar el 0,6% del PIB en 2015 y el 1,2% en 2023.

El balance estructural (sin el efecto del ciclo económico o transitorios e ingresos extraordinarios) pasaría del -2,4% del PIB en 2013 al -2,2% del PIB en 2015, ubicándose en -0,8% del PIB en 2023.

Ahora bien, el MFMP 2012 contempla gastos transitorios para atender la ola invernal del entre el 2012 y el 2014 del 0,2%, 0,5% y el 0,6% del PIB respectivamente. Para cubrir este frente contempla aumentos de ingresos transitorios del orden del 0,4% del PIB para el total de estos años, lo que en términos netos se constituiría en un aumento del gasto contracíclico o transitorio. No obstante, incluido este gasto, se cumpliría, según el MFMP 2012, con las metas de la regla fiscal como ya se señaló.

Estas proyecciones sin embargo prevén que el gasto cíclico o transitorio, el cual fundamentalmente atribuye a los gastos por la ola invernal, solo se dará hasta el 2015, y de ahí en adelante coincidirá con el gasto estructural.

Esto es razonable si se supone que la economía crece de manera sostenida al crecimiento potencial. No obstante, es natural que existan fluctuaciones que originen diferencias con respecto al crecimiento potencial, y por tanto generen un gasto observado diferente al estructural. De otra forma se debe suponer entonces que no habrá gasto contra cíclico a partir de 2015.

En este caso surge la duda que se plantean en el Informe de Deuda 2011²⁰, en cuanto al rol que adoptaría el gobierno en caso de un exiguo crecimiento del producto, como lo sería un nivel del 2,9 o 3,0%, asumiendo un crecimiento potencial del 4,8% como lo supone el MFMP11. Según la regla fiscal, la diferencia entre los dos crecimientos, no cumpliría el umbral del -2,0% o menos, lo que no permitiría una expansión del gasto cíclico para enfrentar el estancamiento, lo cual desde el punto de vista de la política fiscal podría agudizar aún más el estancamiento del producto y por esta vía en elevar aún más el desempleo.

Inclusive una caída del producto más allá de una diferencia del -2,0% en la brecha del producto, solo activaría el gasto público en 20% de dicha diferencia, por lo que una depresión como la ocurrida en 1999 (-4,2%), solo tendría como respuesta un aumento del gasto cíclico del 5,0% nominal, lo cual también luce moderado para enfrentar una circunstancia desfavorable como esta.

Todo lo anterior, conduce a reflexionar, que es muy posible que ante una regla fiscal tan ajustada, se deberá recurrir a la cláusula de excepción para atenuar las implicaciones de la regla sobre el gasto cíclico, lo que podría conducir a cierta pérdida de credibilidad en el tiempo de dicha ley.

Ahora bien, el impacto en el corto y mediano plazo que podría tener la aplicación de la regla fiscal como un mecanismo de política contracíclica, probablemente sería limitado por dos razones. Primera porque el monto de las regalías ahorradas en el Fondo de Ahorro y Estabilización FAE para mitigar una recesión sería escaso, debido a su reciente aparición, y a que los recursos del FAEP que debían nutrirlo y garantizarle continuidad ya se gastaron.

Además, el MFMP 2011 y el proyecto de PGN 2013 tiene como supuestos macro, un aumento de los precios y la producción de petróleo para 2013 que podrían no darse en la medida en que las condiciones externas se agudicen (incertidumbre en Europa y EE.UU., desaceleración de la economía China, etc.). Esto tendría un impacto en las proyecciones de

²⁰ Contraloría General de la República. Informe de la Situación de la Deuda Pública 2011.

los ingresos transitorios del Gobierno y en los ahorros del FAE, lo que no permitiría una política contracíclica en el mediano plazo tal como lo prevee la regla fiscal para afrontar una caída del producto.

La pregunta que surge con estos ejercicios, es si el crecimiento del producto no alcanza rápidamente su crecimiento potencial, en uno o dos años como lo establece la regla fiscal, ¿como será el desmonte del incremento gasto cíclico transitorio? y en eso incidirá también el cálculo del PIB potencial, que según la ley, lo definirá el Confis, lo cual no estará exento de discusión en la medida en que por ser una variable no observable, posee conceptual y metodológicamente diversas formas de abordarlo en la literatura económica y la técnica estadística.

VII. Ejecución del Presupuesto General de la Nación a junio de 2012

Ingresos del Presupuesto General de la Nación (PGN)

Al finalizar junio de 2012, los ingresos totales del PGN se situaron en \$84,3 billones. De este total, el 67,2% correspondió a ingresos tributarios, el 2,5% a ingresos no tributarios, el 25,5% a ingresos de capital y el 4,7% a otros ingresos provenientes de los fondos especiales, rentas parafiscales y donaciones (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1 Regla fiscal para el GNC
Porcentaje del PIB

Concepto	Vigencia anterior		Vigencia actual		Variación Anual %	Contribución al Crecimiento (%)
	2011	Estructura %	2012	Estructura %		
1. Ingresos totales	73,1	100,0	84,3	100,0	15,4	100,0
1.1. Ingresos corrientes	48,3	66,1	58,9	69,8	21,8	93,6
1.1.1. Ingresos tributarios	46,9	64,2	56,7	67,2	20,8	87,0
1.1.1.1. Impuestos directos	24,0	32,8	33,0	39,2	37,8	80,6
1.1.1.2. Impuestos indirectos	22,9	31,4	23,7	28,1	3,1	6,4
1.1.2. Ingresos no tributarios	1,4	1,9	2,1	2,5	52,4	6,6
1.1.3. Otros Ingresos Corrientes	0,0	0,0	0,0	0,0	15,7	0,0
1.2. Otros Ingresos*	2,3	3,1	4,0	4,7	76,4	15,4
1.3. Ingresos de Capital	22,5	30,8	21,5	25,5	-4,5	-9,0
1.3.1. Recursos de crédito	19,7	27,0	17,3	20,5	-12,4	-21,7
1.3.2. Otros Ingresos de capital	2,8	3,8	4,2	5,0	51,9	12,7

Nota: Los ingresos no tienen depuración contable

*Incluye parafiscales, fondos y donaciones.

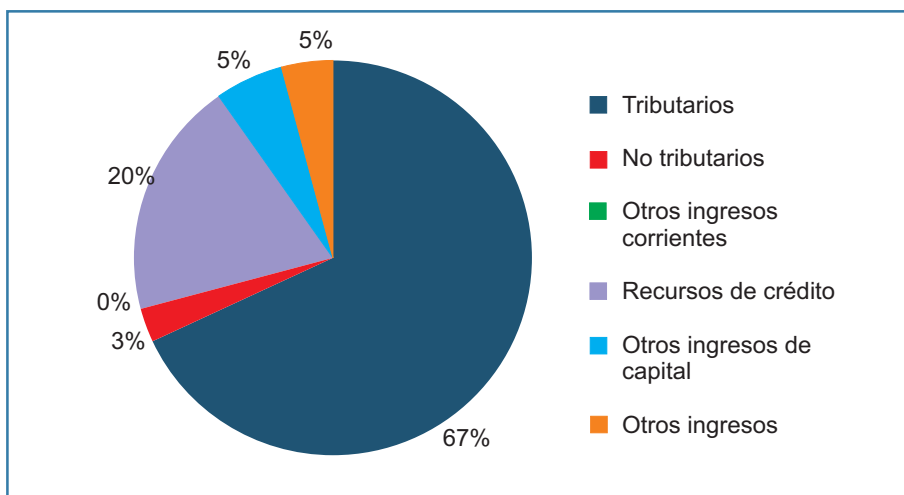
Fuente: MFMP 2010-2012 y proyecto PGN.

En relación con el mismo período de 2011, los ingresos totales del PGN aumentaron 15,4%, en razón a las determinantes contribuciones de los ingresos tributarios y los otros ingresos de capital, cuyos recaudos crecieron a una tasa anual de 20,8% y 51,9% respectivamente (explicaron en conjunto el 99,8% de la alza en los ingresos totales); así mismo, debido a los incrementos de 76,4% y 52,4% en los otros ingresos (fondos especiales, rentas parafiscales y donaciones) y en los ingresos no tributarios (los cuales explicaron globalmente un 21,9% el ascenso de los ingresos totales), además debido al repunte observado del 15,7% en los otros ingresos corrientes.

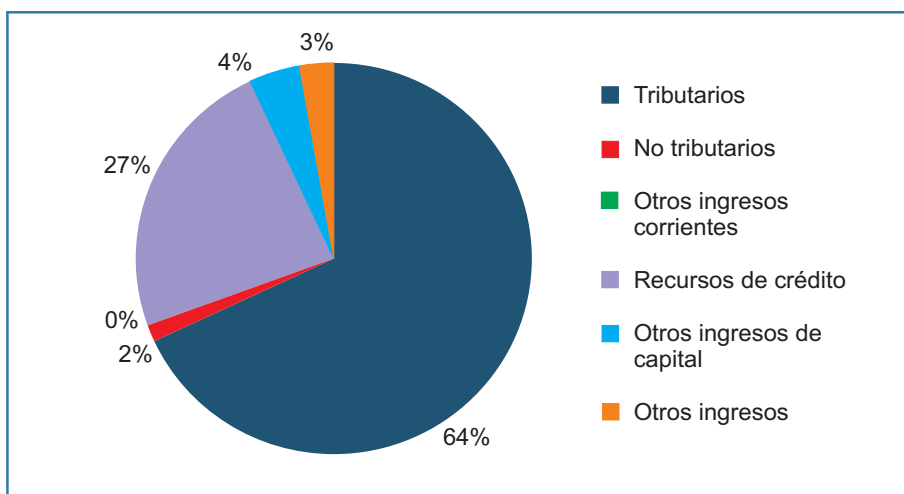
Por otro lado, hubo un descenso del 12,4% en los recursos de crédito, con una contribución negativa de 21,7%, fue este el único factor que contrarrestó una mayor alza en los ingresos totales del PGN (Cuadro 7.1).

En cuanto a la participación relativa por ingresos del PGN de una vigencia a otra, se observó que aumentaron su contribución los ingresos tributarios, los ingresos no tributarios, los otros ingresos (fondos especiales, rentas parafiscales y donaciones) y los otros ingresos de capital, en el lado opuesto se situaron los recursos del crédito (Gráfico 7.1).

Gráfico 7.1 Estructura de ingresos PGN 2012



Estructura de ingresos PGN 2011



Ingresos tributarios

A junio de 2012 el recaudo tributario totalizó \$56,7 billones, siendo los ingresos más significativos los provenientes de los impuestos directos (58,3% del total tributario), puesto que los impuestos indirectos representaron el restante 41,7% del total (Cuadro 7.1).

En relación con junio de 2011, el recaudo tributario creció 20,8%, en un hecho que se atribuyó especialmente al aumento experimentado por los impuestos directos, cuya tasa de crecimientos fue del 37,8%, que explicaron en un 92,7% el ascenso total tributario (Gráfico 7.1).

Ingresos de capital

Al finalizar junio de 2012, los ingresos de capital contabilizaron un total de \$21,5 billones, siendo los ingresos más significativos los provenientes de los recursos del crédito (80,5 % del total), puesto que los otros ingresos de capital representaron solo el 19,5% del total (Cuadro 7.1).

Con relación a 2011, este tipo de recursos experimentó un descenso de 4,5%, el cual se explicó exclusivamente como consecuencia de la caída de los recursos de crédito en un 12,4%, puesto que los otros ingresos tuvieron un alza de 51,9% (Cuadro 7.1).

Programación y ejecución del gasto

A junio de 2012 la apropiación definitiva del presupuesto general de la nación²¹ ascendió a \$165,4 de los cuales el 54,3% (\$89,9 billones) correspondió a funcionamiento, 23,4% (\$38,7 billones) al servicio de la deuda y el restante 22,3% (\$36,8 billones) a inversión. Durante este semestre no hubo modificaciones presupuestales, de modo que el monto máximo de apropiaciones de gasto vigente al cierre de junio, fue equivalente a la apropiación inicial (Cuadro 9). Respecto a junio de 2011 la apropiación definitiva del Presupuesto General de la Nación registró una variación de 9,6%, es decir, un mayor valor de \$14,4 billones (Cuadros 7.2 y 7.3).

Desde el punto de vista de la ejecución, en sus tres momentos presupuestales²² fue visible una recomposición estructural del tipo de gasto

²¹ Gobierno Nacional Central (GNC) y Establecimientos Públicos.

²² Compromisos, obligaciones y pagos sólo de la vigencia, sin incluir los del rezago.

Cuadro 7.2 Ejecución del PGN a junio de 2012
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Tipo de gasto	Apropiación Definitiva		Compromisos			Obligaciones			Pagos		
	Valores	Estructura (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)
Funcionamiento	89,9	54,3	42,5	52,5	47,3	36,2	59,4	40,3	35,4	60,0	39,4
	38,7	23,4	17,4	21,5	45,0	17,0	27,9	43,9	16,3	27,6	42,1
Inversión	36,8	22,3	21,1	26,0	57,3	7,8	12,7	21,1	7,3	12,4	19,8
Total gasto	165,4	100,0	81,0	100,0	49,0	60,9	100,0	36,8	59,0	100,0	35,7

Fuente: SIIF, presentación y cálculos CGR-DEM

en inversión al pasar de compromisos a obligaciones y pagos. En efecto, la inversión de representar el 26% del total de compromisos, pasa a ser el 12,7% de las obligaciones totales y el 12,4% de los pagos totales efectuados durante el primer semestre de 2012, con el consiguiente impacto en la conformación de un alto rezago potencial en inversión (Cuadro 7.2).

Los índices de ejecución respecto de la apropiación definitiva en los tres momentos presupuestales permitieron determinar porcentajes, en cada uno de ellos, inferiores a los registrados en igual periodo de 2011. Así es como a junio de 2012 los índices de ejecución en compromisos, obligaciones y pagos fueron de 49,0%, 36,8% y 35,7%, respectivamente, en contraste con los resultados de 2011 de 53,7% de ejecución por compromisos, 45,7% en obligaciones y 43,8 en pagos (Cuadro 7.2 y 7.3).

Cuadro 7.3 Ejecución del PGN a junio de 2012
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Tipo de Gasto	Apropiación Definitiva		Compromisos			Obligaciones			Pagos		
	Valores	Estructura (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)	Valores	Estructura (%)	Indice Ejecución (%)
Funcionamiento	83,1	55,0	36,7	45,2	44,2	38,0	55,1	45,8	36,1	54,6	43,4
	35,2	23,3	22,9	28,2	65,1	22,8	33,0	64,7	22,6	34,2	64,2
Inversión	32,7	21,7	21,5	26,5	65,7	8,2	11,9	25,0	7,5	11,3	22,8
Total gasto	151,0	100,0	81,1	100,0	53,7	69,0	100,0	45,7	66,1	100,0	43,8

Fuente: SIIF, presentación y cálculos CGR-DEM

La ejecución del presupuesto general de la nación por tipo de gasto y sector institucional, permitió determinar que a junio del presente año la mayor proporción de ejecución del gasto en funcionamiento se dio por conducto de cinco sectores (de un total de 22 sectores), como fueron, en su orden, educación, defensa y seguridad, protección social, hacienda e interior y justicia, los cuales concentraron el 90,1% de los compromisos totales, el 90,6% de las obligaciones y el 90,7% de los pagos totales (Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4 Ejecución del PGN en funcionamiento y por sectores a junio de 2012
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Tipo de gasto y sector	Apropiación Definitiva			Compromisos			Obligaciones			Pagos		
	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)
Educación	21,9	24,4	60,1	13,2	31,0	10,8	30,0	49,5	10,8	30,4	49,2	
Ambiente, Vivienda Y Desarrollo Territorial	1,6	1,8	47,3	0,8	1,8	0,7	2,1	46,7	0,7	2,1	46,6	
Relaciones Exteriores	0,6	0,6	57,4	0,3	0,8	0,3	0,7	45,6	0,3	0,7	44,7	
Congreso	0,7	0,7	47,5	0,3	0,7	0,3	0,8	44,7	0,3	0,8	43,9	
Comercio, Industria y Turismo	0,5	0,6	58,2	0,3	0,7	0,2	0,6	42,9	0,2	0,6	42,3	
Defensa y Seguridad	21,4	23,8	53,3	11,4	26,9	9,2	25,5	43,1	9,0	25,4	42,1	
Comunicaciones	0,8	0,9	44,5	0,4	0,8	0,3	0,9	41,3	0,3	0,9	40,8	
Interior y Justicia	6,0	6,7	47,8	2,9	6,7	2,4	6,6	40,0	2,3	6,5	38,5	
Organismos de Control	1,1	1,2	47,2	0,5	1,2	0,4	1,1	37,1	0,4	1,1	35,9	
Protección Social	21,8	24,3	33,3	7,3	17,1	7,2	19,8	32,9	7,2	20,2	32,9	
Agricultura	0,3	0,4	43,1	0,2	0,4	0,1	0,3	32,6	0,1	0,3	32,5	
Planeación	0,1	0,1	45,8	0,0	0,1	0,0	0,1	33,0	0,0	0,1	32,1	
Transporte	0,5	0,6	39,4	0,2	0,5	0,2	0,5	33,5	0,2	0,5	32,0	
Estadísticas	0,1	0,1	38,7	0,0	0,1	0,0	0,1	31,9	0,0	0,1	31,5	
Registraduría	0,4	0,4	42,0	0,1	0,3	0,1	0,3	33,6	0,1	0,3	31,2	
Hacienda	9,4	10,4	37,9	3,5	8,3	3,2	8,7	33,7	2,9	8,2	30,9	
Presidencia	0,4	0,4	62,0	0,2	0,5	0,1	0,3	30,4	0,1	0,3	30,3	
Inclusión Social y Reconciliación	1,4	1,5	43,5	0,6	1,4	0,4	1,0	27,1	0,4	1,0	26,7	
Empleo Público	0,1	0,1	50,8	0,0	0,1	0,0	0,1	27,0	0,0	0,1	26,3	
Cultura, Deporte y Recreación	0,2	0,2	67,9	0,1	0,3	0,1	0,2	54,9	0,0	0,1	26,0	
Ciencia y Tecnología	0,0	0,0	36,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,6	0,0	0,0	23,3	
Minas y Energía	0,7	0,8	11,2	0,1	0,2	0,1	0,2	7,7	0,1	0,2	7,6	
Total Funcionamiento	89,9	100,0	47,3	42,5	100,0	36,2	100,0	40,3	35,4	100,0	39,4	

Fuente: SIIF, presentación y cálculos CGR-DEM

Desde el punto de vista de la ejecución por pagos de funcionamiento, el mejor índice correspondió al sector de educación con 49,2%, seguido de defensa y seguridad (42,1% de ejecución), interior y justicia (38,5% de ejecución), protección social (32,9% de ejecución) y hacienda con 30,9% de ejecución por pagos. Los sectores de menor ejecución vía pagos en funcionamiento fueron minas y energía (7,6%), ciencia y tecnología (23,3%), empleo público (26,3%) e inclusión social y reconciliación (26,7%) (Cuadro 7.4).

En la ejecución del gasto en inversión sobresalieron nueve sectores institucionales, como fueron transporte, inclusión social y reconciliación, protección social, hacienda, minas y energía, agricultura, defensa y seguridad, educación y ambiente y vivienda, los que en conjunto representaron en promedio el 87% de la ejecución de la inversión en cada uno de los tres momentos presupuestales (compromisos, obligaciones y pagos) (Cuadro 7.5).

. Sin embargo la ejecución de la inversión, salvo por compromisos (57,3%), fue baja, tanto por obligaciones de gasto (índice de 21,1%), como por pagos (índice de 19,8%). Ello se reflejó en que trece de los veintidós sectores institucionales a través de los cuales se ejecuta la inversión, presentaron índices de ejecución en pagos por debajo del referido índice de ejecución total de la inversión por pagos de 19,8% (Cuadro 7.5).

De los nueve sectores mayormente ejecutores de inversión atrás referidos, cuatro de ellos, como fueron minas y energía, educación, protección social e inclusión social y reconciliación, mostraron índices de ejecución vía pagos mayores al 19,8%. Los cinco restantes como fueron agricultura con 16,2% de índice, defensa y seguridad (14,8%), transporte (14,4%), ambiente y vivienda (6,3%) y hacienda (4,1%), estuvieron por debajo de ese promedio (Cuadro 7.5).

En uno u otro grupo se hallan sectores claves para la ejecución de las políticas públicas trazadas por el actual gobierno y la verdad es que con estos resultados a junio, no se aprecia aún un arranque significativo del gasto en inversión, que imprima la dinámica requerida a los proyectos claves en cada una de ellas. Prueba de esta circunstancia fueron los casos del sector de inclusión social y reconciliación, donde por ejemplo la nueva agencia nacional de superación de la pobreza extrema con una apropiación de \$225,9 miles de millones, tan solo había ejecutado a junio como inversión, un monto de \$7,5 miles de millones.

Cuadro 7.5 Ejecución del PGN en inversión y por sectores a junio de 2012
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Tipo de gasto y sector	Apropiación Definitiva			Compromisos			Obligaciones			Pagos		
	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)	Valor	Estructura (%)	Índice Ejecución (%)
Comercio, Industria y Turismo	0,3	0,7	74,4	0,2	0,9	74,4	0,2	2,1	63,5	0,2	2,2	63,4
Ciencia y Tecnología	0,3	0,9	56,6	0,2	0,9	56,6	0,1	1,8	40,7	0,1	1,9	40,7
Minas y Energía	2,7	7,4	44,5	1,2	5,8	44,5	0,9	11,8	33,6	0,9	12,6	33,5
Relaciones Exteriores	0,1	0,2	33,1	0,0	0,1	33,1	0,0	0,2	29,3	0,0	0,2	29,3
Educación	1,2	3,4	54,3	0,7	3,2	54,3	0,3	4,5	28,0	0,3	4,8	28,0
Protección Social	6,2	16,8	40,4	2,5	11,8	40,4	1,7	22,2	27,9	1,7	23,0	27,2
Cultura, Deporte y Recreación	0,4	1,1	57,6	0,2	1,1	57,6	0,1	1,4	27,5	0,1	1,4	26,6
Inclusión Social y Reconciliación	7,0	19,0	64,8	4,5	21,5	64,8	1,7	22,3	24,6	1,6	22,3	23,2
Estadísticas	0,2	0,5	53,0	0,1	0,5	53,0	0,0	0,5	20,1	0,0	0,5	20,0
Planeación	1,0	2,7	77,4	0,8	3,7	77,4	0,2	2,4	18,8	0,2	2,6	18,7
Agricultura	1,7	4,6	66,7	1,1	5,3	66,7	0,3	3,5	16,2	0,3	3,7	16,2
Interior y Justicia	0,8	2,1	50,1	0,4	1,9	50,1	0,1	1,7	16,8	0,1	1,7	15,9
Defensa y Seguridad	2,0	5,4	37,8	0,7	3,6	37,8	0,3	4,0	15,5	0,3	4,0	14,8
Transporte	7,1	19,2	73,9	5,2	24,8	73,9	1,3	16,3	17,9	1,0	13,9	14,4
Comunicaciones	1,0	2,6	45,7	0,4	2,1	45,7	0,1	1,7	13,8	0,1	1,7	13,1
Empleo Público	0,1	0,3	40,5	0,0	0,2	40,5	0,0	0,2	16,3	0,0	0,2	11,6
Organismos de Control	0,1	0,3	30,3	0,0	0,1	30,3	0,0	0,1	9,1	0,0	0,1	8,7
Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	1,4	3,8	26,1	0,4	1,7	26,1	0,1	1,7	9,2	0,1	1,2	6,3
Registraduría	0,1	0,2	31,6	0,0	0,1	31,6	0,0	0,1	6,0	0,0	0,1	6,0
Hacienda	2,7	7,3	71,9	1,9	9,2	71,9	0,1	1,4	4,1	0,1	1,5	4,1
Presidencia	0,5	1,3	64,4	0,3	1,5	64,4	0,0	0,1	1,7	0,0	0,1	1,7
Congreso	0,0	0,1	3,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Inversión	36,8	100,0	57,3	21,1	100,0	57,3	7,8	100,0	21,1	7,3	100,0	19,8

Fuente: SIIF, presentación y cálculos CGR-DEM

Situación similar en este mismo sector ocurrió con el departamento administrativo de la prosperidad social que con un valor apropiado a junio de \$2,1 billones, había ejecutado por pagos solo \$0,45 billones, con repercusión directa sobre programas como los de atención sicosocial en zonas afectadas por el desplazamiento forzado; o los programas regionales de desarrollo y paz; o el programa de familias en acción para poblaciones vulnerables o desplazadas, entre otros.

Otro caso fue el de la unidad de atención y reparación integral a las víctimas que con una apropiación de \$769,0 miles de millones, mostró una ejecución a junio del 31,9%. Se señala que esta unidad es la encargada del diseño y ejecución de la política pública para la atención a víctimas. En el sector agricultura que con un presupuesto de \$1,7 billones, alcanza a junio de 2012 una ejecución por pagos de apenas 16,2%, se destacó el caso de la unidad especial de gestión de restitución de tierras despojadas que contaba con una apropiación tan solo de \$12 miles de millones y ninguna ejecución.

En el sector transporte, fueron patentes los casos de la agencia nacional de infraestructura que con \$3,4 billones apropiados, ejecutó como pagos a junio solo \$0,46 billones, con afectación sobre el esquema de concesiones viales y de compra de predios para el desarrollo de proyectos de esta índole. Igual caso en este sector fue el del Inviás, que con \$3,0 billones de apropiación a junio, había ejecutado por pagos \$0,49 billones, situación que se reflejaba en esa fecha con bajos niveles de pagos respecto de los proyectos en ejecución de vías, dobles calzadas, corredores de competitividad, puentes y puertos.

En el sector de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, la situación no fue diferente. Con una apropiación de \$1,4 billones, ejecutó a junio de 2012 solamente un monto de pagos de \$0,09 billones. No aparece aún reflejada en las entidades de este sector las bases de la política de las cien mil viviendas gratis; en este mismo orden de ideas el fondo nacional de vivienda (Fonvivienda) fue representativo de este fenómeno, pues contaba con una apropiación al cabo del primer semestre del año de \$883,7 miles de millones y una ejecución de \$12,9 miles de millones.

Tampoco ha sido suficiente la ejecución a través del Ministerio de Hacienda de los sistemas de transporte masivo para las grandes ciudades y los sistemas estratégicos de transporte público (SETP) para las ciudades intermedias; las cifras indicaron que de una apropiación al finalizar el primer semestre del año por \$1,4 billones, solo se había pagado un monto de \$68 mil millones.

Anexo

Proposiciones

Proposición 001 (Bolsas)

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 los siguientes artículos:

ARTÍCULO 20o. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos.

Las operaciones presupuestales contenidas en los mencionados actos administrativos, se someterán a aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá efectuarse en la misma vigencia de la distribución; en caso de requerirse se abrirán subordinales y subproyectos.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional ni del previo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas tratándose de gastos de inversión.

ARTÍCULO 65o. En los presupuestos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación se incluirá una apropiación con el objeto de atender los gastos, en otras secciones presupuestales, para la prevención y atención de desastres, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, así como para financiar programas y proyectos de inversión que se encuentren debidamente registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de conformidad con el artículo 68 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Justificación Proposición 001

En la medida en que con estos artículos se posibilitan traslados entre entidades públicas, en virtud del principio de especialización la apropiación debería radicarse en el órgano que lo va a ejecutar con lo cual resultan ser innecesarias las normas de estos artículos que se prestan para manejar los recursos públicos sin que sea necesario su trámite ordinario de programación a través del Congreso.

. Proposición 002 (Cambio de destinación)

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 los siguientes artículos:

ARTÍCULO 52o. Los recursos aportados por la Nación a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en cumplimiento de lo previsto en el literal c) del numeral 2 del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 8o de la Ley 797 de 2003 se podrán ejecutar en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, para lo cual el Ministerio del Trabajo transferirá los recursos a dicho Instituto. Lo anterior, sin perjuicio de la transformación de los subsidios económicos en especie en subsidios monetarios de forma progresiva a partir de 2013.

PARAGRAFO. Con los excedentes de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional se podrán financiar programas de la Subcuenta de Subsistencia de dicho Fondo, para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, en los términos del Decreto 3771 de 2007 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

ARTÍCULO 55o. Previa cobertura de los riesgos amparados con cargo a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía – Fosyga, se podrán financiar, con cargo a dicha subcuenta, los Programas de Protección a la Salud Pública, Vacunación, Vulnerabilidad Sísmica, Gestión de Instituciones de la Red Pública Hospitalaria, Atención a la Población en Condiciones Especiales tanto discapacitada como población desplazada, ampliación, renovación de la afiliación del régimen subsidiado, población desplazada y vulnerable, atención prioritaria en salud, Asistencia y Prevención en Emergencias y Desastres y Capacitación del Recurso Humano del Sector Salud, incorporados en el presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social

ARTÍCULO 69o. El Ministerio de Salud y Protección Social podrá realizar operaciones de préstamo interfondos entre la subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) y la subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga); recursos que se destinarán a la financiación de eventos NO POS de los afiliados al régimen contributivo.

ARTÍCULO 71o. La apropiación destinada a la ejecución del proyecto para el fortalecimiento de la capacidad Institucional para el desarrollo de políticas públicas administrativas, incluidos en la sección presupuestal de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, se ejecutarán a través de convenio interadministrativo por el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP.

Justificación Proposición 002

ARTÍCULO 52o. Con el fin de evitar el posible cambio de destinación, se sugiere programar éstos recursos directamente en la entidad que los va a ejecutar con lo cual resulta innecesario este artículo.

ARTÍCULO 55o. Este artículo supone el cambio de destinación específica del recurso y modifica la ley 100 sin el trámite de ley específico. Es posible tramitarlo mediante la ley respectiva.

ARTÍCULO 69o. Permite préstamos entre cuentas del FOSYGA que no corresponden al objeto para el que fueron creadas y desconoce que se trata de rentas de destinación específica, con el agravante de no dejar o requerir registro presupuestal..

ARTÍCULO 71o Constituye un desvío de la aplicación específica de las rentas parafiscales que requieren el trámite de una Ley independiente y no a través de las disposiciones generales del presupuesto.

Proposición 003

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 el siguiente artículo:

ARTÍCULO 12o. La liquidación de los excedentes financieros de que trata el Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se efectúen en la vigencia de la presente ley, se hará con base en una proyección de los ingresos y de los gastos, para la vigencia siguiente a la de corte de los Estados Financieros, en donde se incluyen además las cuentas por cobrar y por pagar no presupuestadas, las reservas presupuestales, así como la disponibilidad inicial (caja, bancos e inversiones).

Justificación Proposición 003

Desvirtúa la naturaleza del concepto de excedentes financieros como ingresos de las empresas industriales y comerciales del estado y los establecimientos públicos, pasándolo de ser un resultado del ejercicio financiero (ex-post) a una expectativa de resultados que se anticipan

Proposición 004

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 el tercer y cuarto inciso del **artículo 25**.

ARTÍCULO 25o. Los órganos de que trata el artículo 4o de la presente ley son los únicos responsables por el registro de su gestión financiera pública en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación.

No se requerirá el envío de informes mensuales a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, salvo en aquellos casos en que ésta de forma expresa lo solicite.

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.

Justificación Proposición 004

Toda vez que a partir de la vigencia 2012 la totalidad de entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación se encuentran en un ambiente en línea y tiempo real, registrando presupuestalmente los hechos económicos en forma concomitante con su ocurrencia, carece de sentido mantener la posibilidad de reaperturas del sistema para incorporar errores u omisiones.

Proposición 005

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 los siguientes artículos:

ARTICULO 33o. A más tardar el 20 de enero de 2013, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal de 2012, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de 2012 a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación.

Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso anterior y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF – Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince días del mes de febrero de 2013.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de 2013 expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez días del mes de enero de 2014.

ARTÍCULO 47o. El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, transferirá al Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias, con destino a financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología, y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, al menos la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas

de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, mediante la celebración de sendos convenios interadministrativos.

ARTÍCULO 48o. La ejecución de los recursos que se giran al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, con cargo al Presupuesto General de la Nación, se realizará por medio de resolución expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ordenando el giro de los recursos. Si no fuere posible realizar el giro de los recursos a las administradoras del Fondo, bastará para el mismo efecto, que por dicha resolución se disponga la administración de los mismos por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de una cuenta especial, mientras los recursos puedan ser efectivamente entregados.

Los recursos serán girados con la periodicidad que disponga el Gobierno Nacional. En el evento en que los recursos no se hayan distribuido en su totalidad entre las entidades territoriales, los no distribuidos se podrán girar a una cuenta del Fondo, administrada de la misma manera que los demás recursos del Fondo, como recursos por abonar a las cuentas correspondientes de las entidades territoriales.

Para efectos de realizar la verificación de las condiciones a las que hace referencia el párrafo 3o del artículo 2o de la Ley 549 de 1999, el Gobierno Nacional determinará las condiciones sustanciales que deben acreditarse, los documentos que deben remitirse para el efecto, y el procedimiento con que la misma se realizará. Mientras se producen las verificaciones, se girarán los recursos en la forma prevista en el inciso anterior. Cuando se establezca que la realidad no corresponde con lo que se acreditó, se descontarán los recursos correspondientes, para efectos de ser redistribuidos, sin que dicha nueva distribución constituya un nuevo acto de ejecución presupuestal.

ARTÍCULO 50o. Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos ampararán los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá

asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

También podrán contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones, y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal que deban realizar; estos últimos gastos los podrán pagar las entidades, siempre y cuando exista decisión definitiva que exonere de toda responsabilidad y no sea condenada la contraparte a las costas del proceso. Esta disposición será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas.

ARTICULO 73o. Los compromisos asumidos a 31 de diciembre de 2012, con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, en el presupuesto de gastos de inversión del Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y que no hayan sido constituidos como reserva presupuestal o cuenta por pagar en la vigencia fiscal de 2013, serán girados con cargo a las apropiaciones del proyecto de inversión “Destinación de recursos Acto Legislativo 005 de 2011 a nivel nacional” en la sección presupuestal del Fondo, previo cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su giro.

Lo anterior también se aplicará para el pago de obligaciones asumidas en desarrollo de autorizaciones de vigencias futuras otorgadas por el CONFIS o su delegatario.

Para estos efectos, el Departamento Nacional de Planeación, llevará el registro contable de los compromisos asumidos a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 005 de 2011, al igual que de la destinación de recursos para la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011, según lo dispuesto por el parágrafo 1º transitorio del artículo 2º de la citada norma.

ARTICULO 75o. Autorízase al Gobierno Nacional para apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación y transferirlos al Fondo Nacional del Café, destinados a la implementación de instrumentos que permitan garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras y el acercamiento de los cafeteros a herramientas tecnológicas dirigidas a la mitigación de los riesgos inherentes a su actividad productiva.

Justificación Proposición 005

ARTICULO 33o. Toda vez que a partir de la vigencia 2012 la totalidad de entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación se encuentran en un ambiente en línea y tiempo real, registrando presupuestalmente los hechos económicos en forma concomitante con su ocurrencia, carece de sentido mantener la posibilidad de reaperturas del sistema para incorporar errores u omisiones..

ARTÍCULO 47o. Constituye un desvío de la aplicación específica de las rentas parafiscales que requieren el trámite de una ley independiente y no a través de las disposiciones generales del presupuesto.

ARTÍCULO 48o Resulta riesgoso para la estabilidad financiera de la Nación que los recursos pertenecientes a las entidades territoriales apalanquen la caja de al administración Central Nacional.

ARTÍCULO 50o Mediante este inciso se posibilita cubrir con cargo al Presupuesto General de la Nación la defensa de los servidores públicos.

ARTICULO 73o. Este artículo corresponde a las disposiciones de la ley del Presupuesto de Regalías. Se recomienda eliminarlo y, si es el caso, tramitarlo en dicha ley por unidad de materia.

ARTICULO 75o. No hay equidad con el resto de fondos.

Proposición 006

Disminúyase el monto del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 en \$3,5 billones de pesos

Justificación Proposición 005

Debido a que el Gobierno Nacional ha sido extremadamente optimista con el cálculo de las proyecciones del crecimiento del PIB, el crecimiento de la economía, el precio estimado de barril de petróleo, y la estimación de la tasa de cambio, el monto del proyecto de Ley del presupuesto General de la Nación se encuentra sobre estimado en \$3,5 billones de pesos.

Proposición 007

Suprímase o elimínese de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 el primer inciso, la indicación del deber de reflejar presupuestalmente las decisiones de cruce de cuentas y el inciso tercero y agréguese en el inciso segundo el texto “Se exceptúan de estas operaciones, los recursos que constitucionalmente corresponden a las entidades territoriales por concepto de Sistema General de Participaciones” del siguiente artículo:

ARTÍCULO 42o. Autorízase a la Nación y sus entidades descentralizadas, para efectuar cruces de cuentas entre sí, con entidades territoriales y sus descentralizadas y con las empresas de servicios públicos con participación estatal, sobre las obligaciones que recíprocamente tengan causadas. Para estos efectos se requerirá acuerdo previo entre las partes. Estas operaciones deben reflejarse en el presupuesto, conservando únicamente la destinación para la cual fueron programadas las apropiaciones respectivas.

En el caso de las obligaciones de origen legal que tenga la Nación y sus entidades descentralizadas para con otros órganos públicos, se deben tener en cuenta, para efectos de estas compensaciones, las transferencias y aportes, a cualquier título, que las primeras hayan efectuado a las últimas en cualquier vigencia fiscal. Si quedare algún saldo en contra de la Nación, esta podrá sufragarlo a través de títulos de deuda pública, sin que implique operación presupuestal alguna. Se exceptúan de estas operaciones, los recursos que constitucionalmente corresponden a las entidades territoriales por concepto de Sistema General de Participaciones

Cuando concurren las calidades de acreedor y deudor en una misma persona, como consecuencia de un proceso de liquidación o privatización de órganos nacionales de derecho público, se compensarán las cuentas, sin operación presupuestal alguna.

Justificación Proposición 007

Toda vez que el concepto de obligaciones causadas hace referencia a la contabilidad financiera, que comprende hechos económicos que no necesariamente se reflejan presupuestalmente, es necesario precisar el alcance de este artículo con el fin de evitar excesos en su aplicación.

Para evitar incurrir en inconstitucionalidad, por vulnerar los artículos 356 y 357 de la Carta, es necesario exceptuar de las compensaciones de que trata el inciso segundo, las obligaciones legales que tiene el gobierno nacional con respecto a los giros que debe realizar a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones. Los recursos de orden Constitucional que hacen parte del SGP deben llegar a su receptor final (municipios y departamentos) y destinarse a los fines y/o sectores de inversión que la misma carta y la ley le otorgaron.

Se considera conveniente eliminar el tercer inciso, pues las compensaciones en las entidades que se encuentren en proceso de liquidación deben surtir el proceso liquidatorio que establece la ley conservando las prioridades en el pago de obligaciones que la misma establece y en cuanto a los procesos de privatización, para evitar eventualmente favorecer a los privados que finalmente se queden con las entidades y por cuanto en la contabilidad financiera vulneran el principio de no compensación.

Proposición 008

Suprímase el texto subrayado y adiciónese un inciso al artículo 9º. de las Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2013 con el siguiente texto:

ARTÍCULO 9o. El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase “B”, con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería y los que se emitan para regular la liquidez de la economía; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación con excepción de los que se emitan para regular la liquidez de la economía; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería, y los que se emitan para regular la liquidez de la economía; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión solo requerirá del decreto que la autorice, fije el monto y sus condiciones financieras; la emisión destinada a financiar las apropiaciones presupuestales estará limitada por el monto de estas; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento.

Inciso nuevo:

Las operaciones de crédito público que impliquen endeudamiento externo deben tramitarse a través de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público y cumplir los demás requisitos correspondientes de acuerdo con la normatividad vigente, así como afectar el cupo del endeudamiento externo otorgado mediante ley por el Congreso.

Justificación Proposición 008

Mediante este artículo se está posibilitando la emisión de TES en moneda extranjera sin que se afecte el cupo de endeudamiento autorizado por la Ley, por lo que la emisión de estos TES deberá afectar el Cupo de Endeudamiento y deberá pasar por las autorizaciones debidas en el Congreso especialmente por la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Proposición 009

Modifíquese el artículo 3º. del Proyecto de Ley “Por el cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º. De enero al 31 de diciembre de 2013”, en su Sección 2601 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA en el sentido de incrementar los gastos de funcionamiento hasta la suma de \$420.906.600.000 de pesos.

Justificación Proposición 009

Consideraciones jurídicas

Constitución Política de Colombia artículo 267:

“La Contraloría es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización”.

Ley 42 de 1993- artículo 54

“En ejercicio de la autonomía presupuestal la Contraloría General de la República elaborará cada año su proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones para ser presentado a la Dirección General de Presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto que se someterá a la consideración del Congreso de la República.

Parágrafo. La Contraloría General de la República presentará el proyecto de su presupuesto dos (2) meses antes de iniciarse la correspondiente legislatura.”

Ley 106 de 1993- artículo 4º

“La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la Ley orgánica de presupuesto.

Con el fin de desarrollar el presente artículo, la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada.

La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República.

El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República.”

Corte Constitucional-Sentencia C-1148/2001

(Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 106 de 1993)

“4.6 De acuerdo con lo expuesto, considera la Corte que el legislador, en la forma como estableció en el artículo acusado, está garantizando no sólo la existencia de recursos suficientes para el ejercicio de control, sino que al mismo tiempo garantiza que el Contralor, en el proceso de obtención de tales recursos, en el proyecto y fijación de su presupuesto, tenga menor injerencia y gestión ante el Congreso y ante el ejecutivo, pues siempre habrá certeza de la existencia de recursos. Esto le permite a la Contraloría conservar intacta su independencia fiscalizadora frente a la ramas del poder que intervienen en el proceso de elaboración y expedición del presupuesto (...)”

Justificación de las necesidades de recursos adicionales

La estructura organizacional de la Entidad, aprobada por Decreto Ley 267 de 2000, fue diseñada, consultando las obligaciones constitucionales y legales que en ese entonces eran de su competencia, pero en la actualidad, el número de entidades sujetos de control y el volumen de recursos que debemos vigilar, han cambiado significativamente. Mayor número de sujetos de control a fiscalizar: Cajas de Compensación, EPS, ARS, Sistema General de Participaciones, Fondos de Pensiones.

En virtud de la Ley 715 de 2001 que definió lo relativo a la administración y control del Sistema General de Participaciones, se adicionó la nueva responsabilidad del control, seguimiento y verificación del uso legal de los recursos del Sistema General de Participaciones en 1134 entidades territoriales, recursos que ascienden en la vigencia 2009 a la cifra de \$21.4 billones. Adicionalmente, mediante Decreto 2424 de 2006, se asignó a la CGR la vigilancia y control de los ingresos por alumbrado público en los municipios del país.

Por otra parte, la Sentencia C-655 de 2003 de la Corte Constitucional, confirmó el contenido de la Sentencia C-499 de 1998 en el sentido que los recursos de la Seguridad Social, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 48 de la Constitución Política, son recursos de naturaleza parafiscal, por lo tanto el control de las entidades que administran este tipo de recursos corresponde a la Contraloría General de la República. De esta forma, es obligación ejercer la vigilancia de la gestión fiscal a los

recursos del régimen contributivo y subsidiado en salud EPS, ARS, Cajas de Compensación y Fondos de Pensiones. Que en la actualidad corresponden a 98 entidades.

Lo anterior implica un mayor esfuerzo en las labores pues se ha incrementado notoriamente el número de entidades y recursos a vigilar, sin que este incremento sea proporcional con el monto de recursos asignados y número de funcionarios disponibles para asumir estas nuevas responsabilidades.

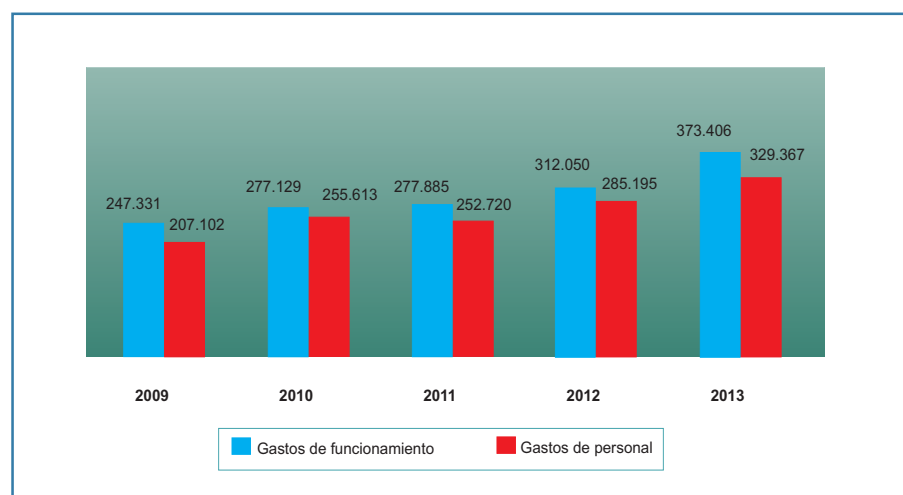
Sustentando lo anterior se presenta a continuación el cuadro que muestra el comportamiento histórico del presupuesto asignado a la CGR en las últimas cuatro vigencias, es de resaltar que el incremento promedio por año ha sido de 10,94% :

A continuación se presenta el cuadro que muestra el presupuesto de la entidad en las últimas cuatro vigencias, donde se observa que.

Histórico presupuestal vigencias 2009-2010-2011-2012

Apropiación	2009	2010	2011	2012
Total Presupuesto:	287.298.587.414	331.942.394.271	321.385.924.570	387.121.555.075
A. Funcionamiento	247.331.137.414	277.129.394.271	277.885.924.570	342.050.555.075
Gastos de Personal	207.102.737.414	255.613.321.906	252.720.004.332	285.195.475.095
Gastos generales	19.564.490.000	20.347.069.600	19.533.186.816	55.619.182.420
Transferencias	20.663.910.000	1.169.002.765	5.632.733.422	1.235.897.560
C. Inversión	39.967.450.000	54.813.000.000	43.500.000.000	45.071.000.000

En la siguiente gráfica se muestran los gastos de personal frente a los gastos de funcionamiento:



Específicamente, los Gastos de Personal en el cuatrienio, presentaron un comportamiento que obedeció a la política establecida por el MHCP; en la vigencia 2012 se presentó un incremento de 12.85% debido a la creación de nuevas funciones y cargos dentro de la estructura de la Contraloría, establecida en la Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción.

Para la vigencia 2013, se presentan necesidades adicionales de recursos, en gastos de funcionamiento, así:

Concepto	Solicitud anteproyecto 2013	Recursos adicionales	Necesidades reales presupuestales	Cuota presentada en el Presupuesto
Funcionamiento	373.406.6		420.906.6	356.614.0
		23.000,00		
Gastos de Personal	306.367.0	17.000,00	346.367,00	
Gastos Generales	63.287.7	7.500,00	70.787.7	
Trasferencias Corrientes	3.751.9		3,751.9	

La propuesta presentada por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, representa en funcionamiento 64.292 millones de pesos menos de lo que requiere la Contraloría para su funcionamiento en la vigencia 2013. Es de anotar que en la programación se incluye el gasto recurrente que se encontraba programado en inversión y que se convertiría en funcionamiento. El incremento de los recursos se justifica en los siguientes conceptos:

Mejorar las condiciones salariales y laborales de los funcionarios la CGR lo cual requiere **\$23.000 millones** anuales, con el fin de contar con un talento humano motivado en el cumplimiento eficiente y efectivo de la labor institucional, teniendo en cuenta que la entidad está en desventaja salarial frente a organismos de control como la Procuraduría.

\$17.000 millones anuales, que conforme a la posibilidad de ordenar la estructura del gasto en los términos del artículo 255 de la ley 1450 de 2011 corresponden al personal de apoyo contratado por prestación de servicios que venía presupuestándose por inversión con cargo al proyecto de ampliación y fortalecimiento de la calidad y cobertura de la vigilancia de la gestión fiscal ejercida por la CGR. Este proyecto se suprimió para la vigencia 2013.

De otra parte, y en los mismo términos previstos en el artículo 255 de la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, la CGR requiere

clasificar adecuadamente recursos de funcionamiento, como son: Viáticos y gastos de viajes por **\$6.000 millones** para financiar los desplazamientos de los funcionarios en ejercicio de sus labores misionales, que en anteriores vigencias se venía ejecutando por inversión. Así mismo, para servicios de mantenimiento de la red WAN **\$1.500 millones**, que en vigencias anteriores se ejecutaban por inversión lo cual viene siendo cuestionado por el Departamento Nacional de Planeación y la Auditoría General de la República.

Por último es importante reiterar que los gastos de funcionamiento de la CGR no afectan el cupo fiscal en tanto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley 106 de 1993, dicho monto se distribuye entre las entidades vigiladas.

**Comentarios a las disposiciones generales del
Proyecto de Ley de Presupuesto
General de la Nación
Vigencia 2013**

