

“Credibilidad y confianza en el control”

101000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8 No. 10 -65
Bogotá D.C.

Asunto: Pronunciamiento cierre presupuestal 2011

Respetado señor Alcalde Mayor:

El presente documento contiene el análisis de la Contraloría de Bogotá, D.C., en cumplimiento del ejercicio de vigilancia y control adelantado al finalizar el período 2011, a través de visitas técnicas realizadas por los equipos de auditoría de las Direcciones Sectoriales en los sujetos de control seleccionados, y la información reportada por cada una de las entidades que conforman los diferentes niveles de la Administración vía Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF, en cumplimiento a las Circulares Externas Nos. 2011133296 y 2011133305 del 20 de diciembre de 2011 de la Contraloría de Bogotá, en concordancia con la Circular No. 31 del 14 de diciembre de 2011 emitida por el Director Distrital de Presupuesto – Secretaría Distrital de Hacienda.

Para la Contraloría de Bogotá, los resultados de las operaciones económicas adelantadas al finalizar el año son fundamentales, en la medida que permiten valorar la eficiencia, efectividad y eficacia con la que se manejaron los recursos públicos, así como, la exactitud, oportunidad, efectividad e integridad de los registros presupuestales, el cumplimiento del principio de planeación en el proceso contractual y presupuestal, y el acatamiento de las disposiciones legales vigentes.

En primer término, se hace referencia, a la falta de importancia con la que los sujetos de control vienen abordando el proceso de cierre presupuestal, situación detectada en la información reportada a la Contraloría de Bogotá, en donde se identificaron diferentes inconsistencias. Como ejemplos más significativos se mencionan los siguientes:

- ✓ El Fondo de Desarrollo Local San Cristóbal, rindió como valor de contratación en los últimos cinco días del año 2011, la suma de \$198.657 millones, cifra superior a su asignación presupuestal de \$63.696 millones.



"Credibilidad y confianza en el control"

- ✓ La Secretaría Distrital de Hábitat reportó como registros presupuestales del último día de cierre \$1.682 millones, mientras que las disponibilidades presupuestales por ese mismo día registraron \$3.
- ✓ La Empresa Aguas de Bogotá relacionó como disponibilidades presupuestales de la vigencia \$9.077 millones, valor inferior a los registros presupuestales por el mismo periodo que alude un valor de \$11.029 millones.

Aunado a lo anterior, se evidenció que un buen número de entidades, hicieron caso omiso al instructivo (formato de cierre presupuestal-contratación), dado que los valores y número de contratos descritos en la parte de "relación de contratos" no concordaba con el consolidado del mismo.

1. Cierre Contratación

La Contraloría de Bogotá, solicitó a las entidades distritales reportar el número y el valor de los contratos suscritos durante los últimos cinco días de la vigencia 2011. Como resultado, se estableció que las 88 entidades¹ que hacen parte de la Administración Distrital, suscribieron un total de 4.974 contratos por valor de \$582.708 millones, valor que corresponde al 5% del total del presupuesto de inversión del Distrito, monto que para el 2011 estuvo cercano a \$12.5 billones.

Cuadro 1
Contratación últimos cinco días del año 2011

Cifras en pesos

SECTOR - ENTIDADES DE ENTIDADES ACUERDO 2008	No. CONTRATACION	VALOR CONTRATACION	PARTICIPACION		PROMEDIO
			CANTIDAD	VALOR	
GESTIÓN PÚBLICA	18	601.549.244	0,36%	0,10%	9
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	496	18.082.932.485	9,97%	3,10%	83
HACIENDA	73	6.582.441.221	1,47%	1,13%	16
PLANEACIÓN	-	-	-	-	-
DESARROLLO ECONOMICO, INDUSTRIA Y COMERCIO	111	2.554.563.828	2,23%	0,44%	37
EDUCACIÓN	239	31.400.437.041	4,80%	5,39%	80
SALUD	2.917	104.055.635.271	58,84%	17,86%	124
INTEGRACIÓN SOCIAL	153	5.750.479.488	3,08%	0,99%	77
CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE	26	1.167.419.308	0,52%	0,20%	4
AMBIENTE	85	425.469.601	1,71%	0,07%	43
MOVILIDAD	163	47.410.601.641	3,28%	8,14%	33
HÁBITAT	161	309.950.550.355	3,24%	53,19%	23
ENTES DE CONTROL	18	380.185.979	0,36%	0,07%	7
FONDOS DE DESARROLLO LOCAL	514	54.345.422.736	10,33%	9,33%	28
TOTAL CONTRATACION		582.708.888.378	100,00%	100,00%	57

Fuente: SIVICOF.

¹ Incluye las entidades de: Administración Central (18), Establecimientos Públicos (20), Ente Universitario (1), Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (7), Empresas Sociales del Estado (22), Fondos de Desarrollo Local (20).

“Credibilidad y confianza en el control”

Al confrontar la contratación suscrita en los últimos tres días de la vigencia 2010 (2.211 contratos)² con la suscrita en la vigencia 2011, se observa un incremento de 258 contratos en promedio diario, que en términos relativos equivale al 35% y en valor a \$23.343 millones, que significa el 25%. Esto revela, que efectivamente en la vigencia 2011 se presentó un aumento tanto en número de contratos como en el valor de los recursos comprometidos.

De la anterior información se concluye, que el sector Salud fue el que más contratos adelantó en los últimos cinco (5) días del año, suscribiendo 2.917 contratos, cifra que representa el 58,7% del total de contratos perfeccionados durante los días examinados, es de anotar, que éstos tienen que ver básicamente con contratos por servicios profesionales (983 contratos), servicios asistenciales de salud (800 contratos), por otros servicios (208 contratos) y otras tipologías (926). Igualmente sobresale, el sector Local con el 10,3%.

Respecto a la cuantía, los sectores más representativos fueron: Hábitat con \$309.951 millones, seguido de Salud con \$104.056 millones y Fondos de Desarrollo Local con \$54.345 millones.

De otra parte, los sectores con menor contratación fueron Cultura, Recreación y Deporte con 0,52%, Gestión Pública con 0,36% y Planeación que no suscribió contratos en los días objeto del cierre.

En forma desagregada, las entidades que más contratos suscribieron al cierre del 2011 fueron en su orden: Hospital de Engativá con 786, Fondo Financiero Distrital de Salud 555, Hospital de Usaquén 441, Hospital de Nazareth 383 y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá 148. Estas cinco (5) entidades representaron el 46,5% del total de los contratos suscritos en el Distrito Capital durante los últimos cinco días del año 2011.

En cuanto a la mayor cuantía de los contratos se destacan: la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá con \$309.410 millones, el Fondo Financiero Distrital de Salud \$69.172 millones, Instituto de Desarrollo Urbano \$39.978 millones, Secretaría de Educación \$21.965 millones y el Fondo de Desarrollo Local de Kennedy \$10.009 millones. El valor de la contratación de estas cinco (5) entidades, representa el 77,3% del valor total de la contratación celebrada en el Distrito Capital durante los últimos cinco días de la vigencia 2011.

2. Movimiento cierre presupuestal

A diciembre 31 de 2011, el presupuesto definitivo ascendió a la suma de \$17 billones, de los cuales el 73,7% correspondió a Inversión, el 16% a Gastos de Funcionamiento, el 7,8% a Gastos de Operación y el 2,5% al Servicio de la Deuda.

Al finalizar el período, el porcentaje de ejecución, de acuerdo con los registros presupuestales acumulados, alcanzó el 86,5%, el más bajo de los últimos cuatro (4) años, lo que en términos absolutos equivale a \$14.7 billones, porcentaje que comparado con el de 2010, resulta inferior en 6,4 puntos (Cuadro 3), lo que implica un mayor valor en el presupuesto no comprometido

² Información tomada del pronunciamiento realizado por Este ente de Control y publicado en la página Web.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

que alcanzó los \$2.3 billones, saldo que de acuerdo con las disposiciones legales fenece sin excepción, lo cual resulta inadmisibles, tratándose del último año de gobierno de la Administración saliente, año en el cual, se suponía debería haberse asegurado la efectiva entrega de la mayoría de los bienes y servicios, para así cumplir con las metas del Plan de Desarrollo.

Los recursos no utilizados se discriminan así: Gastos de Funcionamiento de \$171.901 millones, Gastos de Operación \$36.188 millones, Servicio de la Deuda \$23.061 millones, sobresaliendo la Inversión con un valor de \$2 billones.

Cuadro 2
Niveles de Ejecución presupuestal 2008 - 2011

Concepto	2008	2009	2010	2011	% de variación
% de ejecución	93,9%	93,5%	92,9%	86,5%	-6,4%

Fuente: Pronunciamiento de cierre presupuestal vigencia 2010 página Web Contraloría de Bogotá.

Ahora bien, el Distrito en el Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", plasmó el Plan Plurianual de Inversiones por \$38.8 billones a pesos de 2008, de los cuales correspondió al Presupuesto Anual³ \$30.6 billones. Al confrontar ésta última cifra con el acumulado de la ejecución presupuestal de julio de 2008 a diciembre de 2011, que asciende a \$18.2 billones (pesos de 2008), es evidente, el bajo nivel de ejecución del Plan que apenas alcanza el 59,4%. Si bien es cierto, restan pocos meses para culminar con los objetivos propuestos en el citado Plan, es muy probable que no se cumpla con la meta del 100%, aunque se comprometa la totalidad de la partida asignada para el Plan a junio de 2012, fecha en la cual debe llevarse a cabo el proceso de armonización.

En cuanto al valor de las Disponibilidades Presupuestales acumuladas a 31 de diciembre de 2011 fueron de \$13.2 billones, valor que representa el 77,9% del presupuesto vigente al término de la vigencia, así: Gastos de Funcionamiento la suma de \$1.9 billones, Gastos de Operación \$1 billón, Servicio de la Deuda \$0.3 billones e Inversión \$10 billones.

³ Incluye Administración Central, responsable de financiar el 65,3% del Plan de Desarrollo (\$25.359.251 millones) y los Establecimientos Públicos.

"Credibilidad y confianza en el control"

En relación con los registros presupuestales del día de cierre ascendieron a \$355.470 millones, cifra que corresponde al 2,1% del presupuesto vigente y al 2,4% del valor de los registros acumulados a diciembre 31 de 2011, los cuales se desagregan así: Gastos de Funcionamiento la suma de \$61.916 millones, Gastos de Operación de \$20.206 millones, Servicio de la Deuda de \$35.631 millones e Inversión \$237.718 millones.

3. Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar.

El total de reservas y cuentas por pagar constituidas al término de la vigencia 2011 ascendió a \$2.9 billones, cifra superior en un 7,2% a las constituidas en el periodo precedente, año en el cual se contabilizaron \$2.7 billones⁴. Sobresale el monto de inversión, que representa el 83,4% del total de las reservas y cuentas por pagar.

Cuadro 4
Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar constituidas al cierre de la vigencia 2011

Cifras en pesos

Concepto	Reservas y Cuentas por Pagar	% Participación de Reservas y Cuentas por Pagar
1. Funcionamiento	216.414.605.804	7,47
2. Inversión	2.416.965.349.957	83,38
3. Servicio de la Deuda	420.959.902	0,01
4. Operación	264.771.567.708	9,13
Total Reservas y Cuentas por Pagar	2.918.512.483.371	100,00

Fuente: SIVICOF

Asimismo, se destaca que el 56% de los recursos contabilizados como reservas y cuentas por pagar al cierre de la vigencia 2011, se concentra en cinco (5) entidades: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (20%), Empresa del Tercer Milenio (14,5%), Instituto de Desarrollo Urbano (8,8%), Secretaría de Educación (6,5%) y Fondo Financiero Distrital de Salud (6,2%).

De lo expuesto precedentemente se resalta lo siguiente:

- ✓ Se continúa con la práctica de acumular considerables sumas por concepto de reservas y cuentas por pagar, lo que demuestra no solo falencias en el proceso de planeación, programación y control presupuestal e ineficiencia en el pago de los compromisos adquiridos con contratistas durante la vigencia fiscal en la cual se contraen, sino además, tiene un impacto directo en el 2012, ya que incrementa el rezago en la ejecución física de los programas y proyectos programados en el actual Plan de Desarrollo, que incluso podría reducir el margen de maniobra de la Administración entrante.

⁴ Cuadro No. 5 Pronunciamento Resultados cierre presupuestal vigencia 2010 – Contraloría de Bogotá.

"Credibilidad y confianza en el control"

- ✓ Se incumplió la meta propuesta por la Administración Distrital en el Plan de Desarrollo 2008-2012, "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", de reducir al 5% las reservas presupuestales. Para tal efecto, la Administración en aras de contribuir con este logro, estableció unos porcentajes promedio que se aplicarían de manera gradual durante el lapso que cubre el citado Plan, correspondiendo al 2011 un 10%⁵.
- ✓ Las entidades que conforman el presupuesto del Distrito, han venido omitiendo las directrices de política económica, que en la búsqueda de una mayor eficiencia en el uso efectivo de los recursos, año a año han impartido el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS y la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cumplimiento del Decreto 714 de 1996 y el programa "Gerencia en el gasto público" en donde textualmente señalaron: "Para lograr el cumplimiento de la disminución de las reservas presupuestales es importante ejecutar el presupuesto al máximo posible de manera eficiente y con un alto nivel de giros, lo cual permite culminar lo que resta del Plan de Desarrollo y permite al gobierno entrante efectuar el proceso de armonización presupuestal con un nivel de reservas mínimo". (El subrayado es nuestro).
- ✓ En esta misma dirección, se pronunció la Procuraduría General de la Nación, mediante Circular No.031 de 20 de octubre de 2011, dando instrucciones para prevenir irregularidades que afecten el correcto ejercicio de la Función Pública, entre las cuales hace referencia a la calificación que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le da a las reservas presupuestales, como un instrumento de uso excepcional, y que según la Procuraduría debe entenderse solo como un evento de carácter extraordinario, indicando al mismo tiempo, que éstas no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales, directriz que a todas luces, tampoco fue acatada por parte de las entidades.

Para este organismo de control, es llamativo el hecho, que las entidades no han sido capaces de ejecutar sus apropiaciones presupuestales dentro de la anualidad, constituyendo altos rezagos presupuestales que distorsionan los resultados.

⁵ Circular No. 20 de julio 1º de 2008 expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda.

"Credibilidad y confianza en el control"

Conclusiones

El proceso de cierre presupuestal, continúa con la práctica recurrente de los gestores públicos, que con la idea de evitar la pérdida de recursos al no ser utilizados, y mostrar acertados niveles de ejecución, terminan comprometiendo partidas representativas a última hora, o en último trimestre de la vigencia, con el consecuente riesgo de menoscabo o pérdida de recursos por los reajustes, sobrecostos en las obras que vienen rezagadas, inconvenientes legales, y lo más grave, las implicaciones directas derivadas de una ineficiente, ineficaz y antieconómica gestión.

En este comportamiento, tiene mucho que ver, las considerables sumas que por concepto de reservas y cuentas por pagar se vienen constituyendo al término de cada vigencia. En lo referente al período 2011, el valor por este concepto ascendió a \$2.9 billones (el 17,1% del total del presupuesto disponible), cifra superior en un 7,2% a las constituidas en el período precedente, año en el cual se contabilizaron \$2.7 billones. No está por demás señalar, que el tema de las reservas y cuentas por pagar, ha venido adquiriendo un notable protagonismo, por la utilización inmoderada de este instrumento, convirtiéndose en un factor entorpecedor de la gestión presupuestal y la claridad en las cifras presupuestales.

Sobresalen las reservas y cuentas por pagar de Inversión, que representaron el 83,4%, constituyéndose en el rubro más significativo, lo que corrobora las fallas estructurales en la ejecución presupuestal, manifiestas en el rezago de los giros y la acumulación de reservas. Por esta razón, la Contraloría de Bogotá considera prudente, que su Administración no oriente su ejercicio de planeación y programación presupuestal, con un enfoque meramente "incrementalista", sino que decida replantear el proceso de reasignación de cada partida, en función de los resultados alcanzados, los costos y el impacto de las políticas sociales logradas por el gestor público en cada una de las decisiones, y no en la simple distribución de los ingresos, con miras a estimular el uso más eficiente y efectivo en el manejo de los recursos públicos, y por consiguiente la mejora en la calidad de sus inversiones. Es allí, donde cobra importancia el aprovechamiento de instrumentos como el Presupuesto Orientado a Resultados-POR, el cual debe ser más dinámico por ser parte integral del proceso de planeación y programación presupuestal.

Al respecto, las autoridades en materia económica han venido insistiendo en la utilización de las Vigencias Futuras como un medio de reducir reservas y cuentas por pagar. No obstante, el incremento de éstas en los últimos años, muestra que éste instrumento tampoco ha contribuido en su reducción, por el contrario, se ha venido haciendo un inadecuado, desbordado e indiscriminado uso de esta figura por fallas de gestión.

ca



"Credibilidad y confianza en el control"

En lo referente, a los contratos suscritos durante los últimos cinco días de la vigencia 2011, se estableció que las 88 entidades⁶ que hacen parte de la Administración Distrital, suscribieron un total de 4.974 contratos por valor de \$582.708 millones, que al compararlo con la contratación suscrita al cierre de la vigencia 2010 (2.211 contratos)⁷ se incrementaron en 2.763 contratos, denotándose la falta de planeación y programación, y al mismo tiempo, el afán de comprometer los recursos a última hora.

A diciembre 31 de 2011, el presupuesto vigente reportado por las entidades vía SIVICOF ascendió a la suma de \$17 billones. Al finalizar el periodo, el porcentaje de ejecución de acuerdo con los registros presupuestales acumulados alcanzó el 86,5%. El comportamiento de los niveles de ejecución durante el lapso 2008 – 2011 revela que el porcentaje de ejecución presupuestal del 2011, en relación con las vigencias anteriores es el más bajo del cuatrienio.

De otra parte, se destaca la partida no comprometida que alcanzó los \$2.3 billones, saldo que fenece sin excepción, lo cual resulta inadmisibles, tratándose del último año de gobierno de la Administración saliente, año en el cual, se suponía debería haberse asegurado la efectiva entrega de la mayoría de los bienes y servicios, para así cumplir con las metas del Plan de Desarrollo.

En cuanto al Plan de Desarrollo 2008-2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor", plasmó en el Plan Plurianual de Inversiones por \$38.8 billones a pesos de 2008, de los cuales correspondió al Presupuesto Anual \$30.6 billones. Ésta última cifra frente al acumulado de la ejecución presupuestal de julio de 2008 a diciembre de 2011, por \$18.2 billones (pesos de 2008), denota un bajo nivel de ejecución del Plan (59,4%), siendo muy probable que no se cumpla con la meta del 100%.

Llama la atención, que en el Informe de "cierre presupuestal entidades distritales a diciembre 31 de 2011" (cuadro No.2), los sectores Gestión Pública y Cultura Recreación y Deporte, contabilizaron en el acumulado de los registros presupuestales, cifras superiores a las del acumulado de las disponibilidades presupuestales, situación que afecta las apropiaciones presupuestales, lo que podría generar una situación deficitaria en el Balance Presupuestal del Distrito. Este hecho, se realiza desconociendo las disposiciones legales⁸, de manera particular, lo referente a la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal y certificados de registro presupuestal, ello debido, a que todo compromiso que afecte definitivamente la apropiación, debe contar con el certificado de disponibilidad previo, que garantice la existencia de apropiación suficiente para atender los gastos que se perfeccionan.

⁶ Incluye las entidades de: Administración Central (18), Establecimientos Públicos (20), Ente Universitario (1), Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (7), Empresas Sociales del Estado (22), Fondos de Desarrollo Local (20).

⁷ Información tomada del pronunciamiento realizado por Este ente de Control y publicado en la página Web.

⁸ Decreto 714 de 1996, artículo 52 "Por el cual se compilan el Acuerdo 24 de 1995 y Acuerdo 20 de 1996 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital".

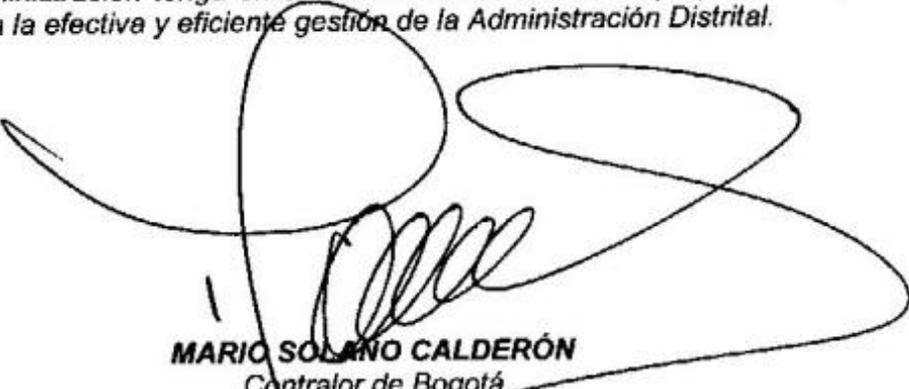
"Credibilidad y confianza en el control"

Por lo expuesto, este Organismo de Control evidencia la práctica de comprometer partidas representativas a última hora o en el último trimestre de la vigencia, se continúa con la acumulación excesiva de reservas y cuentas por pagar y adicionalmente, se viene haciendo un uso no moderado de la vigencias futuras, que en muchos casos se autorizaron pero no fueron utilizadas, y lo más preocupante y que es evidente, es el notable rezago de los programas y proyectos propuestos en el Plan de Desarrollo.

Se reitera entonces, que el ejercicio de evaluación al cierre presupuestal de las entidades del Distrito, deja evidenciado la falta de optimización de los recursos, presupuestados para ejecutar en la anualidad, acorde con una adecuada planeación que responda a la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía en procura del cumplimiento de los cometidos y fines estatales.

Espero que su Administración tenga en cuenta las observaciones aquí planteadas, las cuales buscan coadyuvar a la efectiva y eficiente gestión de la Administración Distrital.

Cordial saludo,



MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá

Elaboró: Funcionarios Dirección de Economía y Finanzas Distritales.

Revisó: Alvaro García Ovalle – Subdirector de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.
Jaime Noy Fonseca – Subdirector Evaluación Sectorial, Planes de Desarrollo y Políticas Públicas

Aprobó: Mauricio Bogotá Muñoz - Director de Economía y Finanzas Distritales.

Aprobó: Clara Alexandra Méndez Cubillos - Contralora Auxiliar

Anexo: 10 folios.