

INFORME FINAL VISITA FISCAL

DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTOR HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA SHD

VIGENCIA 2014

Elaboró: Roberto Jiménez Rodríguez
Fernando Augusto Aguirre Gómez

Aprobó: Jairo Hernán Zambrano Ortega

Bogotá, D.C. Febrero de 2015

CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	3
2. ADMINISTRACIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES EN EL DISTRITO CAPITAL.....	5
2.1. GENERALIDADES.....	5
2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES FINANCIERAS EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA	6
2.3. COMPOSICIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES DE LA SHD	8
2.4. PORTAFOLIO DE LAS ENTIDADES DISTRITALES	12
2.5. RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS DEL PORTAFOLIO Y EL REZAGO EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO.....	13
2.6. REZAGO EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PLAN	15

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Secretario de Hacienda Bogotá
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Visita Fiscal a la Secretaría Distrital de Hacienda vigencia 2014, con el propósito de evaluar el manejo de los recursos de tesorería y portafolio de inversiones y su relación con el rezago que se presenta en la ejecución de los programas y proyectos del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de Visita Fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

El análisis se hizo extensivo a los recursos de tesorería e inversiones de los establecimientos públicos y de la EAB con el propósito de realizar un comparativo con la ejecución del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, donde se tiene en cuenta el aporte de toda la administración Central y el sector descentralizado.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la Visita Fiscal adelantada ante la SDH, conceptúa que la gestión en la administración y manejo de los recursos de tesorería y del portafolio de inversiones, cumple con la normatividad y políticas sobre la materia.

Con base en los análisis realizados se concluye que la SDH cuenta con una adecuada estructura para el manejo de los recursos de tesorería e inversión en títulos valores, con lo cual éstos no solo se invierten con un nivel de riesgo bajo, sino que también se logra un adecuado nivel de rentabilidad.

Los recursos de tesorería e inversión de las diferentes entidades del Distrito presentan un gran crecimiento para los años 2012 y 2013, equiparable al rezago que presenta la ejecución de los diferentes programas y proyectos del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, situación que se explica por el alto monto de recursos no girados, que al final de cada vigencia entran a engrosar el portafolio de estas entidades.

De los tres ejes que conforman el plan, llama la atención la baja ejecución en giros del Eje 2, debido a que el 64,5%, en promedio de los recursos “Disponibles” no fueron girados, permanecieron en las arcas de las tesorerías de las entidades del Distrito, situación que se hace más preocupante si se tiene en cuenta que allí se concentran las acciones para mejorar la movilidad y la infraestructura vial. No es menos preocupante también, la baja ejecución de los otros dos ejes, con lo que se ven afectados programas como las construcciones y reforzamiento de jardines, colegios, Universidad Distrital, vivienda de interés prioritario e infraestructura en salud.

Si bien existe confianza respecto al manejo del portafolio de la SDH, el propósito de los recursos públicos es el de solucionar las necesidades de la ciudadanía de manera eficaz y eficiente, dado las diferentes y crecientes problemáticas sociales que padece la ciudad.

Atentamente,



JAIRO HERNÁN ZAMBRANO ORTEGA
Director Técnico Sectorial

2. ADMINISTRACIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES EN EL DISTRITO CAPITAL

2.1. GENERALIDADES

Los entes sujetos de control que realicen operaciones de inversión financiera, cualquiera sea su fin, deben cumplir con los principios de gestión, además de los criterios propios de inversión financiera, tales como: seguridad, cobertura, oportunidad, rentabilidad, entre otros, acorde con los principios generalmente aceptados y los establecidos por la normatividad y la ley.

Por lo anterior, la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH- a través de la Dirección Distrital de Tesorería -DDT recauda directamente o mediante contratos o convenios con entidades del sector financiero, los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, recursos de capital y transferencias nacionales y territoriales, a favor del Distrito Capital, acorde con el artículo 2º del Decreto Distrital 390 del 2008, recursos que permiten financiar todas las actividades que requiere el Distrito Capital para funcionamiento e inversión.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que los procesos de ejecución presupuestal son susceptibles de dificultades por las demoras en la presentación de los proyectos, los términos y plazos de contratación, los tiempos para el desarrollo de obras y programas y legalización de documentos, haciendo que los recursos que ingresan no siempre se utilicen de manera inmediata, generando excedentes de liquidez, recursos invertidos de manera transitoria hasta tanto se aplican en la atención de los compromisos a cargo del Distrito.

La Tesorería Distrital mantiene los recursos recaudados en cuentas de ahorro y cuentas corrientes para atender las obligaciones inmediatas y en papeles financieros a corto y mediano plazo, para atender otros compromisos no tan inmediatos, todo de conformidad con el PAC establecido.

Para efectos del presente análisis el énfasis se hace en las inversiones financieras debido a que en buena parte pueden reflejar el rezago o retraso que se presenta en la ejecución del presupuesto de la ciudad,

En esta línea, se realiza el análisis a la estructura y funcionamiento de la SDH en lo que compete a la definición de políticas, planeación, ejecución y control de las inversiones financieras, así como a la relación que se puede presentar entre el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

rezago en la ejecución del presupuesto del plan de desarrollo “Bogotá Humana” y la generación de excedentes de liquidez (inversiones financieras).

2.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES FINANCIERAS EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA

La DDT es el área responsable de la administración e inversión de los recursos financieros que posee el Distrito, proceso que realiza bajo los lineamientos de política y administración de riesgos que para ello establecen los comités conformados por funcionarios de diferentes direcciones y por la Oficina Asesora de Análisis y Control de Riesgos.

La SDH tiene una estructura organizacional que contempla modernos criterios de administración de activos financieros, acorde con las Recomendaciones del Acuerdo de Basilea II¹, tales como el Middle office, el Front office y el Back office, áreas encargadas del manejo del portafolio, las cuales deben ser independientes entre sí para evitar que se presenten situaciones, tales como: concentración de funciones de negociación, gestión de riesgos y cumplimiento operativo, falta de autonomía para la asignación de cupos de crédito y contraparte, falta de independencia para la medición y control de riesgos, imposición de criterios en la evaluación de las operaciones, sesgo en la generación y reporte de informes y resultados, conflictos de interés, entre otros.

Desde la perspectiva de la gestión del riesgo es necesario que el esquema de organización de una entidad se segmente para efectos de control y análisis, en donde se diferencie el área estratégica del área operativa, en tal sentido, la SDH tiene claramente definidas estas áreas, de la siguiente manera:

El Middle office:

La Oficina Asesora de Análisis y Control de Riesgos -OACR² es el área responsable de medir, administrar y controlar los posibles riesgos que afectan las operaciones de tesorería, además controla y verifica el cumplimiento de las políticas establecidas para un funcionamiento eficiente y eficaz de la Tesorería. Es la instancia encargada de operar las metodologías para asignación de cupos de operaciones de tesorería,

¹ Comité de Basilea: Organización mundial cuya función es la de fortalecer la solidez de los sistemas financieros, para lo cual, además de formular normas generales de supervisión y establecer directrices, recomienda la declaración de buenas prácticas en la supervisión bancaria, tal como lo establece el Acuerdo de Basilea II (regulación bancaria).

² OACR: Creada mediante el Decreto 333 de 2003. Se encarga del análisis y control del riesgo financiero de los portafolios de activos y pasivos de la SDH, específicamente del riesgo de mercado (riesgo de liquidez, tasa de interés y de cambio) y del riesgo de crédito (emisor, contraparte y solvencia). Adicionalmente desarrolla los lineamientos y metodologías para el control de los riesgos de mercado y crediticio de los portafolios de activos de la DDT y Establecimientos Públicos del Distrito.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

teniendo en cuenta parámetros tales como: grupo económico al cual pertenece la entidad, monto máximo por grupo y por entidad, plazo, cupo mínimo y algunos indicadores financieros como: calidad de la cartera, cobertura de cartera, liquidez, solvencia, rentabilidad del patrimonio, eficiencia administrativa, entre otros.

Bajo las políticas institucionales y los lineamientos dados por el Comité de Política de Riesgo³, el Comité de Riesgo y el Comité de Inversiones, el Middle aplica las diferentes metodologías, lo cual le permite establecer un ranking financiero para cada una de las entidades, generando informes de cupos, que son actualizados trimestralmente.

El Front office:

Se encuentra integrado por la Subdirección de Planeación e Inversiones Financieras y a su interior las oficinas de Planeación Financiera y la de Inversiones. Es el área encargada de realizar las actividades de cotización y negociación de inversiones financieras de la Empresa y de las relaciones con los diferentes actores del mercado (entidades del sector financiero). Las funciones de Front Office son desarrolladas por un trader. En cumplimiento del principio de seguridad en la realización de sus operaciones, la DDT tiene implementado un mecanismo de grabación de llamadas, en la cual se involucra las extensiones de todo el personal del área.

Back Office:

Las labores de esta área se encuentran a cargo de la Oficina de Consolidación de la Subdirección de Operación Financiera. Es el área responsable de suministrar el soporte necesario al Front office, se encarga de realizar los aspectos operativos de la tesorería tales como: registro, archivo y autorización final de las operaciones. Es la encargada de realizar los registros de las operaciones que se ejecutan en la mesa de dinero.

Por consiguiente, la estructura para el manejo del portafolio de inversiones financieras en la SDH cumple con el principio fundamental de los procedimientos operacionales de las áreas de tesorería, la separación clara, organizacional y funcional de las funciones de trading; monitoreo, control y administración de riesgos y procesamiento de información.

De manera reciente se expidió el Decreto 601 de 2014 a través del cual, entre otros se reorganizan las funciones en la Dirección Distrital de Tesorería orientada a un

³ Creado mediante el Decreto 545 de 2006.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

afianzamiento del proceso de cobro coactivo de las obligaciones no tributarias y a la armonización de las funciones del Back Office.

2.3. COMPOSICIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES DE LA SHD

A 31 de diciembre de 2014 el portafolio de inversiones de la SHD ascendía a \$3.926.215,8 millones, ver tabla 1, de los cuales el 34,18% correspondían a recursos de tesorería y 65,82% a inversiones en títulos valores.

TABLA 1
SDH - TESORERÍA E INVERSIONES a 31-12-2014
En millones

Concepto	Valor	Participación
Ahorros	984.323,3	25,07%
Corriente	357.705,8	9,11%
Subtotal tesorería:	1.342.029,1	34,18%
CDT	2.582.145,5	65,77%
Time Deposit	2.041,2	0,05%
Subtotal inversiones:	2.584.186,7	65,82%
TOTAL PORTAFOLIO	3.926.215,8	100,00%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

Recursos de tesorería: De estos recursos \$984.323,3 millones corresponden a cuentas de ahorro y \$357.705,8 millones en cuentas corrientes, siendo los de Inversión y Destinación específica los de mayor peso (75,75%), ver tabla 2, todos de alta liquidez que el Distrito mantiene para responder a compromisos inmediatos.

Las cuentas de ahorro concentran la mayor parte de los recursos de tesorería debido no solo a su alta liquidez sino también a que ofrecen una atractiva remuneración, que por lo general sobrepasa a la del promedio del mercado.

TABLA 2
SDH -RECURSOS EN TESORERÍA a 31-12-2014
En millones de \$

Utilización	Ahorros	Corriente	Total	Participación
Inversiones	537.752,8	20,4	537.773,2	40,07%
Especifica	394.331,4	84.470,9	478.802,3	35,68%
Recaudadora	48.158,8	18.664,3	66.823,2	4,98%
Otras	4.080,2	254.550,2	258.630,4	19,27%
Total general	984.323,3	357.705,8	1.342.029,1	100,00%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los recursos manejados por medio de las cuentas recaudadoras corresponden a convenios que la DDT realiza con entidades financieras para el recaudo de los impuestos distritales, para lo cual los recursos los mantenían en entidades financieras, en promedio, durante 19 días, tiempo después del cual la SDH podía disponer de los mismos. Al iniciar la vigencia de 2013 se disminuyó a 14 días la reciprocidad reconocida a las entidades financieras por este concepto y en las siguientes vigencias un punto adicional hasta llegar a 10, con lo cual se logra un evidente beneficio financiero para la ciudad.

Inversiones financieras: Los Excedentes de liquidez⁴ de la SDH ascendían a \$2.584.186,7 millones y se encontraban distribuidos en 15 entidades financieras, básicamente en 73 CDT's, siendo Davivienda la entidad donde se concentra la mayor cantidad de recursos, seguida por Bancolombia, Bancoldex y Banagrario, ver siguiente tabla.

TABLA 3
SDH -INVERSIÓN EN TÍTULOS VALORES a 31-12-2014

En millones de \$

Entidad	Clase título	Cantidad	Valor	Particip.
Banco Davivienda	CDT's	10	500.683,8	19,37%
Bancolombia	CDT's	8	399.163,2	15,45%
Bancoldex	CDT's	8	258.493,7	10,00%
Banagrario	CDT's	6	253.178,2	9,80%
Findeter	CDT's	5	232.400,0	8,99%
Banco de Bogotá	CDT's	4	221.046,7	8,55%
Banco de Occidente	CDT's	6	167.853,5	6,50%
AV Villas	CDT's	3	131.313,2	5,08%
Banco GNB Sudameris	CDT's	3	118.224,3	4,57%
Citibank	CDT's	3	85.956,3	3,33%
BBVA Colombia	CDT's	2	65.326,4	2,53%
Banco Falabella	CDT's	4	60.263,4	2,33%
BCSC	CDT's	2	59.841,7	2,32%
Finandina	CDT's	9	28.401,1	1,10%
Davivienda Miami Int. Bank B.	Times deposit	1	2.041,2	0,08%
TOTAL		74	2.584.186,7	100,00%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

Acorde con los decretos Nos.1525 (Nacional) y 390 (Distrital) de 2008 y la directiva No.001 de diciembre de 2013, la nueva política para el manejo de inversiones financieras orienta la inversión de los excedentes de liquidez hacia CDT's, debido a la seguridad y rentabilidad que estos papeles ofrecen en el mercado.

⁴ Excedentes de liquidez: Recursos que de manera inmediata no se destinan al desarrollo de las actividades que constituyen el objeto de la entidad (conforme al artículo 55 del Decreto 1525 de 2008 y de la Directiva 001 de diciembre de 2013).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los 73 CDT's se encuentra invertidos a un plazo entre 90 días y 639 días (247,5 días en promedio) a tasas de interés fijas entre 4,64% y 5,25% y tasas de interés variables a la IBR y a la DTF + 4 puntos, en promedio.

Los títulos con vencimiento superior a 365 días (500 días en promedio), suscritos con banca de segundo piso (Bancoldex y Findeter) por \$309.026.7 millones son nueve, de los cuales cuatro son de destinación específica.

De otra parte, tal como se observa en la tabla 3, en ninguna de las entidades financieras se concentra más del 20% de las inversiones, cumpliendo así con la normatividad correspondiente y las políticas establecidas por los diferentes comités, respetando los cupos de inversión por emisor de acuerdo al ranking vigente entregado por la OACR, los límites de concentración máxima por emisor, las tasas, condiciones del mercado, entre otros.

No obstante que los CDT's se han suscrito en términos ajustados a las políticas, se observa que varios de ellos han sido reinvertidos, ver siguiente tabla.

TABLA 4
SDH – CDT's A 31 DE DICIEMBRE DE 3014, REINVERTIDOS EN LA VIGENCIA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ENTIDAD FINANCIERA	TÍTULO VIGENTE	FECHA EXPEDICIÓN	PLAZO	TÍTULO (S) REINVERTIDO (S)	TIEMPO CON RENOVACIÓN
AV VILLAS	12014	26/09/2014	273 días	3114 (26-03-2014); 8513 (24/09/2013)	640 días
	514	14/01/2014	183 días	6713 (14/08/2013)	336 días
BANCO OCCIDENTE	12314	20/10/2014	92 días	3414 (01/04/2014)	294 días
	12714	23/10/2014	92 días	4014 (23/04/2014)	275 días
	14814	12/12/2014	90 días	10914 (14/09/2014); 2414 (13/03/2013)	364 días
	15314	22/12/2014	90 días	11514 (22/09/2014)	181 días
BANCO FALABELLA	10314	01/09/2014	183 días	5714 (30/05/2014)	277 días
	13014	04/11/2014	181 días	7914 (03/07/2014)	305 días
BANCO GNB SUDAMERIS	11814	25/09/2014	181 días	3014 (25/03/2014); 8213 (23/09/2013)	640 días
	13914	01/12/2014	182 días	5614 (29/05/2014)	368 días
	15014	18/12/2014	274 días	11713 (19/12/2013)	638 días
BANAGRARIO	10514	04/09/2014	181 días	1914 (04/02/2014)	393 días
	12414	21/10/2014	273 días	3314 (01/04/2014)	476 días
	14114	02/12/2014	274 días	11813 (30/12/2013)	611 días
	14914	16/12/2014	274 días	11213 (16/12/2013)	639 días
	15114	19/12/2014	276 días	5114 (23/05/2014)	486 días
BANCOLOMBIA	8514	15/07/2014	185 días	714 (15/01/2014)	366 días
	8714	17/07/2014	186 días	1014 (17/01/2014)	367 días
	10614	04/09/2014	182 días	5914 (04/06/2014)	274 días
BCSC	10114	28/08/2014	186 días	2214 (28/02/2014)	367 días
	5514	29/05/2014	186 días	10513 (29/11/2013); 2913(29/05/2013) 9712 (29/11/2012)	732 días
	1474	09/12/2014	274 días	10713 (09/12/2013); 10813(09/12/2013) 1313 (09/04/2013); 1413 (09/04/2013) 9312 (09/10/2012); 9212 (09/10/2012)	1065 días
CITIBANK	13814	27/11/2014	181 días	7614 (27/06/2014)	334 días
BANCO DE BOGOTÁ	13514	21/11/2014	273 días	4914 (22/05/2014)	456 días
FINANDINA	8014	09/07/2014	188 días	3614 (08/04/2014)	280 días
	8914	22/07/2014	184 días	3814 (21/04/2014)	276 días
	13114	07/11/2014	181 días	4214 (07/05/2014)	365 días
	13714	27/11/2014	181 días	5314 (27/05/2014)	365 días
	14614	09/12/2014	182 días	6214 (09/06/2014)	365 días
	15214	19/12/2014	182 días	7114 (19/06/2014)	365 días

Fuente: Información de SivicoF y elaboración equipo auditor.

Recursos de destinación específica, inversiones Rio Bogotá

A la SDH le trasladan recursos de diferentes fuentes (Sistema general de participaciones, Tasas retributivas, rendimientos financieros de los mismos, transferencias de la EAB y del sector eléctrico), para los programas de saneamiento del Rio Bogotá.

Los recursos con destinación específica a 31 de diciembre de 2014, se tenían en seis CDT's por valor de \$187.248,6 millones, en promedio a 441 días. El equipo auditor constató que éstos no han sido utilizados a la espera que se definan los montos y las instancias que también deben contribuir a tal fin, razón por la cual la SDH los viene reinvertiendo de manera reiterada.

Con la expedición del fallo del Consejo de Estado, Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-0, del 28 de marzo de 2014, se ordena al Gobierno Nacional la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

presentación de un proyecto de ley de creación del Consejo Estratégico de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá, la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá (GCH) y del Fondo Común de Cofinanciamiento (FOCOF), entre otros, con lo cual se espera que en el mediano plazo se inicie la ejecución de las correspondientes obras.

Rendimientos

Adicional a los 74 títulos vigentes a 31 de diciembre de 2014, los 21 títulos que expiraron durante ese mes se tuvieron en cuenta para efectos de las pruebas de auditoría.

De los 95 títulos, 81 se pactaron a tasa fija y 14 a tasa variable, 5 a la IBR y 9 a la DTF, más su respectivo spread. Para el mes de diciembre 31 títulos generaron rendimientos, al 100% se le realizó pruebas de verificación, teniendo en cuenta que estos papeles financieros tienen diferentes condiciones, entre las que se encuentran el tipo de tasa, la periodicidad de la tasa, la periodicidad del pago de los rendimientos, así como el valor del título.

Acorde con lo anterior, las pruebas realizadas presentan coherencia con los valores reportados a través de Sivicof.

Se determinó que cuando se presentan diferencias entre los rendimientos esperados y los pagados, la DDT procede a hacer las respectivas reclamaciones, tal como se constató con dos títulos valores que vencieron en agosto de 2014 y las diferencias fueron abonadas en el mes de diciembre.

2.4. PORTAFOLIO DE LAS ENTIDADES DISTRITALES

Si adicional al portafolio de la SDH se tiene en cuenta el de los establecimientos públicos y el de la Empresa de Acueducto de Bogotá -EAB (por los que circula la mayor parte de los recursos que permiten financiar los diferentes programas y proyectos del plan de desarrollo del Distrito), se concluye que para las vigencias 2012 y 2013 se incrementaron de manera significativa, ver tabla 5, crecimiento que en buena parte se presenta por el gran rezago en la ejecución de las diferentes obras del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

**TABLA 5
PORTAFOLIO DE LAS ENTIDADES DEL DISTRITO**

En millones de \$

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Entidades	Año	Tesorería	Inversiones	Total
Administración Central	2011	876.943,0	1.638.449,9	2.515.392,9
	2012	1.420.000,2	1.698.413,0	3.118.413,2
	2013	1.681.274	2.346.798,7	4.028.073,0
	2014	1.342.028,8	2.584.186,7	3.926.215,5
Establecimientos públicos	2011	1.128.664,0	300.438,9	1.429.102,9
	2012	1.216.810,0	352.268,7	1.569.078,7
	2013	1.286.735,7	429.787,8	1.716.523,5
	2014	1.193.596,7	504.597,7	1.698.194,4
EAB S.A. ESP.	2011	156.064,2	502.096,0	658.160,2
	2012	205.185,3	642.011,8	847.197,1
	2013	195.200,0	831.338,3	1.026.538,3
	2014	562.100,4	507.319,6	1.069.420,0
TOTAL ENTIDADES	2011	2.161.671,2	2.440.984,8	4.602.656,0
	2012	2.841.995,5	2.692.693,5	5.534.689,0
	2013	3.163.210,0	3.607.924,8	6.771.134,8
	2014	3.097.725,9	3.596.104,0	6.693.829,9

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

En la relación de causalidad que se pueda presentar entre el rezago en la realización de los programas, proyectos y metas del plan de desarrollo del Distrito y el crecimiento del portafolio, se debe considerar que los recursos de tesorería mantienen una alta rotación, en tanto que para las inversiones financieras su rotación es mucho menor.

2.5. RELACIÓN ENTRE LOS RECURSOS DEL PORTAFOLIO Y EL REZAGO EN LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

Inicialmente se debe tener en cuenta que de los recursos “Disponibles” del presupuesto de inversiones del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, al final de cada vigencia solo se ha girado una parte de esos recursos, mientras que aquella parte “No girada” corresponde a los monto de recursos que en ese momento quedan en caja (Tesorería o en Inversiones financieras), para ser utilizados en las siguientes vigencias de acuerdo a la programación del PAC.

Durante los dos años y medio del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, su ejecución en promedio alcanza 81,5%, los giros solamente alcanzan el 55,1%, lo cual quiere

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

decir que los recursos “No girados”, que al final de cada vigencia permanecen en tesorería, equivalen al 44,9%, en promedio, situación que refleja el gran rezago en la ejecución de los recursos “Disponibles”, tal como se muestra en la siguiente tabla.

TABLA 6
PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"
RECURSOS DISPONIBLES V.S. NO GIRADOS

En millones de \$

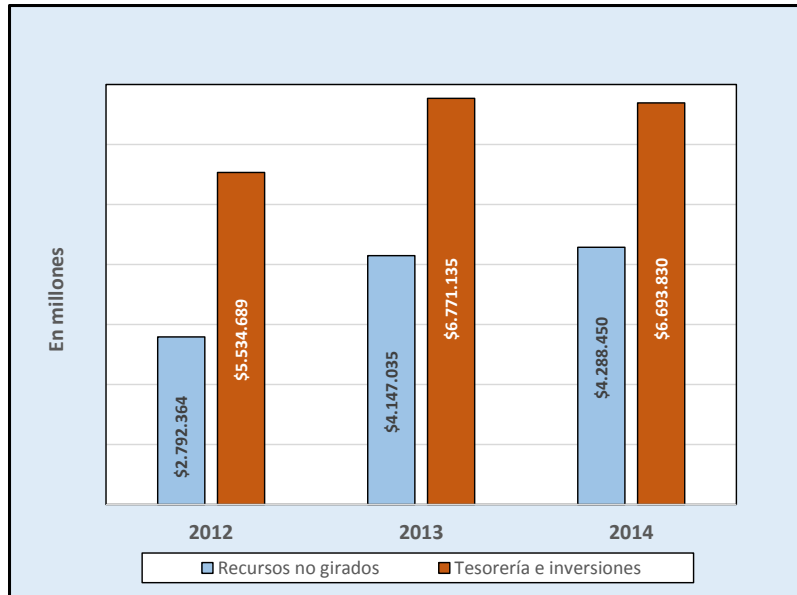
Nombre	2012			2013			2014		
	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%
Bogota Humana	4.967.721	2.792.364	56,21	10.375.308	4.147.035	39,97	11.126.803	4.288.450	38,54
EJE 1	2.964.530	1.180.085	39,81	6.863.669	2.415.824	35,20	6.577.661	1.833.628	27,88
EJE 2	1.486.127	1.242.311	83,59	2.708.221	1.394.613	51,50	3.780.648	2.208.390	58,41
EJE 3	517.064	369.969	71,55	803.418	336.599	41,90	768.494	246.433	32,07

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

De los tres ejes que conforman el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, en promedio, no se giraron los recursos que estaban “disponibles”, de la siguiente manera: para el Eje 1: *“Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”* el 34,29%, para el Eje 2: *“En territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”* el 64,5% y para el Eje 3: *“Una Bogotá que defiende y fortalece lo público”*, el 48,5%, por lo tanto existe un considerable monto de recursos no utilizados, que al final de cada vigencia permanecen en Tesorería o en Inversiones financieras para atender compromisos durante la siguiente vigencia, especialmente.

GRÁFICO 1
PLAN DE DESARROLLO ENTIDADES DEL DISTRITO
TESORERÍA E INVERSIONES V.S. RECURSOS NO GIRADOS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

De esta forma, los recursos de tesorería y del portafolio de inversiones de la SDH, de los establecimientos públicos del Distrito y de la -EAB- registran un gran crecimiento durante 2012 y 2013, aunque en 2014 se mantienen, ver tabla 5, situación que en buena parte obedece al rezago que presentan las diferentes inversiones contempladas en el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, tal como se puede observar en el anterior gráfico.

2.6. REZAGO EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PLAN

En este aparte se hace un análisis del rezago en la ejecución de los diferentes ejes del plan de desarrollo “Bogotá Humana” y sus respectivos, programas, proyectos y metas, haciendo una presentación solamente de los de mayor relevancia.

EJE 1: “Una ciudad que supera la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”

Es el eje de mayor representación dentro del plan de desarrollo, con alrededor de dos tercios del total del presupuesto disponible. De los recursos dispuestos para los tres años, en promedio, el 34,29% quedó en la tesorería de las entidades del Distrito al final de cada una de las vigencias.

De los 16 programas, el 2 y el 3 son los de mayor peso, que si bien han tenido una adecuada ejecución, el monto de recursos no girado es considerable, sobrepasando

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el billón de pesos, en promedio. El 3er programa con mayor asignación de recursos es el 15, el cual, en promedio, no se gira la mitad de los recursos dispuestos.

TABLA 7
PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"
EJE 1 Y SUS 16 PROGRAMAS - RECURSOS DISPONIBLES V.S. NO GIRADOS

En millones de \$

PROGRAMAS	2012			2013			2014		
	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%
EJE 1	2.964.530	1.180.085	39,81%	6.863.669	2.415.824	35,20%	6.577.661	1.833.628	27,88%
1	56.860	40.890	71,91%	417.100	255.072	61,15%	383.231	141.707	36,98%
2	1.092.269	452.174	41,40%	2.130.079	835.576	39,23%	1.921.878	572.660	29,80%
3	1.303.897	393.158	30,15%	2.885.603	746.199	25,86%	2.787.048	565.551	20,29%
4	1.633	1.121	68,63%	14.950	8.548	57,18%	24.033	12.358	51,42%
5	61.172	34.993	57,20%	245.633	78.245	31,85%	267.565	53.610	20,04%
6	4.632	1.658	35,80%	22.350	12.876	57,61%	21.438	6.945	32,39%
7	14.298	11.984	83,81%	28.003	12.035	42,98%	36.747	14.676	39,94%
8	108.668	51.183	47,10%	207.273	64.342	31,04%	266.755	110.537	41,44%
9	61.782	27.724	44,87%	269.781	141.693	52,52%	207.871	49.794	23,95%
10	1.740	1.173	67,41%	2.473	991	40,06%	7.105	3.979	56,00%
11	8.166	6.609	80,94%	16.786	10.285	61,27%	11.517	5.957	51,72%
12	34.712	26.516	76,39%	77.539	18.914	24,39%	61.724	25.658	41,57%
13	9.747	8.440	86,60%	26.593	18.499	69,56%	17.249	8.959	51,94%
14	4.275	3.354	78,45%	10.137	8.048	79,39%	8.539	3.446	40,36%
15	198.270	117.738	59,38%	485.526	193.526	39,86%	507.085	232.280	45,81%
16	2.409	1.370	56,86%	23.842	10.975	46,03%	47.875	25.513	53,29%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

Programa 1: “Garantía del desarrollo integral de la primera infancia”

Proyecto 739: “Construcciones dignas adecuadas y seguras”. No presenta avance en construcción ni reforzamiento estructural de jardines infantiles para la atención a la primera infancia, y su ejecución presupuestal es cercana al 100%.

Programa 2 “Territorios saludables y red de salud para la vida desde la diversidad”

Consta de 13 proyectos que en promedio han dejado de girar más de medio billón de pesos cada año.

Proyecto 880: “Modernización e infraestructura de salud”, la meta 9 era “Ejecutar el 100% de equipamientos en salud”, la cual tenía un avance del 10% a final de 2014, con la reprogramación se incrementa de 12,5% a 27,5% el porcentaje de ejecución programada para la vigencia 2016. La meta 10: “Poner 83 Centros de Salud y Desarrollo Humano al 2016”, se tenía programado entregar 58 a diciembre de 21014, sin embargo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

solo se han entregado 4, ante lo cual se reprograma la meta para el 2016, que inicialmente era de 7 y actualmente es de 43.

Programa 3: “Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender”

Es el más representativo y los recursos no girados afectan el cumplimiento de obras y actividades de los 26 proyectos que lo componen, entre los que se encuentran:

Proyecto 262: “*Hábitat escolar*”: Presenta bajo nivel de giros. De las metas que lo componen, la más representativa, la 1 “*Construir 86 colegios nuevos, en lotes nuevos*”, entre 2012 y 2014, a 31 de diciembre de 2014 solo se han construido 10 planteles, sin embargo, se debe tener en cuenta que la mayor parte corresponde a la conclusión de obras que venían del plan anterior y otros a remodelación o a adecuación.

En 2012 se programó construir 4 colegios y no se concluyó ninguno, en 2013 construir 19, pero solo se terminó uno y en 2014 se entregaron 9 de 20. El rezago que se ha presentado en la construcción de los colegios es de tal magnitud, que para el 2014 se esperaba cumplir con el 100% de la meta, sin embargo, de acuerdo a la reprogramación, ahora se deben construir 61 colegios en 2016.

De forma similar, en la Meta 3 “*Terminar 39 Colegios Inconclusos*” a 2014 se han terminado 8 colegios y por el rezago se ha reprogramado de tal forma que se tienen que terminar 17 obras en 2016.

Proyecto 379: “*Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa*” se programó construir 28.374 m² entre 2012 y 2015 para la sede universitaria ciudadela El Porvenir - Bosa, pero a 31 de diciembre de 2014 registra un avance de solo 5,7%.

Programa 15: “Vivienda y hábitat humanos”.

Proyecto 691: “*Desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario*”, de 623 viviendas proyectadas para entregar a diciembre de 2013, no hay avance alguno, pero su ejecución presupuestal fue total. Se reprogramó para que entre 2015 y 2016 se desarrolle el proyecto para entregar 3.232 viviendas.

Como se pudo observar, el rezago que presenta el Eje 1 es considerable, debido a que el avance en construcciones y reforzamiento de jardines, colegios, Universidad Distrital, vivienda de interés prioritario e infraestructura en salud, ha sido muy bajo, lo que genera un volumen importante de recursos en el portafolio de la SDH.

EJE 2: “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es el segundo en importancia dentro del plan y consta de 7 programas, siendo el 19 el más representativo con 85,8%. Registra un retraso en el cumplimiento de sus metas, del 64,5% en promedio, reflejo del rezago que presenta su principal componente (Programa 19), los otros 6 programas también registran bajo nivel de giros.

TABLA 8
PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ HUMANA"
EJE 2 Y SUS 7 PROGRAMAS - RECURSOS DISPONIBLES V.S. NO GIRADOS

En millones de \$

PROGRAMAS	2012			2013			2014		
	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%
EJE 2	1.486.127	1.242.311	83,59%	2.708.221	1.394.613	51,50%	3.780.648	2.208.390	58,41%
17	94.810	75.395	79,52%	103.944	60.150	57,87%	251.349	33.379	13,28%
18	4.353	1.896	43,55%	9.537	4.295	45,03%	8.064	2.595	32,17%
19	1.210.729	1.035.126	85,50%	2.250.765	1.139.380	50,62%	3.056.449	1.978.359	64,73%
20	133.216	101.534	76,22%	237.152	146.493	61,77%	240.012	148.382	61,82%
21	19.900	18.618	93,56%	53.822	27.694	51,46%	177.089	32.885	18,57%
22	23.005	9.696	42,15%	52.793	16.602	31,45%	47.483	12.790	26,94%
23	115	46	39,73%	208	-	0,00%	201	-	0,00%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

PROGRAMA 19: “Movilidad Humana”

Lo conforman 16 proyectos, siendo el 7251 el más representativo, seguido en su orden por el 7223, 809, 543 y 408.

Proyecto 7251: “Gestión de infraestructura del transporte público”: De sus 8 metas, la de mayor peso, la 5 “Ejecutar anualmente el 100 por ciento de los recursos para la construcción de las troncales Carrera 10 y Calle 26”, en los dos primeros años su avance es bajo, aunque se recuperó en el 2014. La meta 12: “Adecuación de la infraestructura y obras complementarias para la operación del SITP”, en promedio se ha ejecutado el 45%. La Meta 15 “Actividades de seguimiento a los estudios, diseños, construcción y mantenimiento de la infraestructura asociada al SITP”, del 70% de no ejecución en 2012, logra mayores niveles de cumplimiento para los dos siguientes años.

Proyecto 7223: “Operación y control del sistema de transporte público”: Su ejecución alcanzó el 86,4%, pero tiene bajo nivel de giros. La meta 24 “Beneficiar mensualmente 199.507 personas en condición de discapacidad con una tarifa preferencial de acceso al sistema integrado de transporte público” apenas alcanza a cubrir 11% de la población objetivo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Proyecto 809: *“Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura para la movilidad”*: Con mínimo nivel de giros. Por medio de la meta 1 se tenía programado construir 205,73 km de vías arterias hasta el 2015, a diciembre de 2014 solo se han construido 9,64 km (4,9%); con la meta 21, a 2014 se tenía programado comprar 2.299 predios, pero solo se adquirieron 1.535; con la Meta 10 se tenía programado construir 9 puentes vehiculares a diciembre de 2014, pero solo se ha construido uno; con la meta 9 se programó construir 54,75 km de vías locales, a 2014 solo se han construido 7,5 km.

Proyecto 543: *“Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público”*: Sus principales metas, la 42 *“Rehabilitar 72.88 Km-Carril de Malla Vial Intermedia”*, los cuales debían rehabilitarse durante 2013, pero solo se alcanzó el 32,5%, debiendo reprogramar su ejecución para el siguiente año donde presenta total ejecución. Meta 44: *“Mantener 479.69 Km-Carril de Troncal, al finalizar 2014 tan solo se alcanzado el 40%”*. Meta 49 *“Realizar un estudio de ingeniería básica avanzada del metro”*, se debió realizar en el 2012, pero no se hizo, luego se reprogramó para 2013, y tampoco se realizó, se volvió a reprogramar para 2014, donde aparece ya ejecutado.

Proyecto 408: *“Recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial”*: Por medio de su única meta *“Conservar y rehabilitar 1.080 km-carril mediante actividades de mantenimiento y rehabilitación se conservan y recuperan las vías locales”* se programó ejecutar 673 km-carril durante 2012 y 2014 pero solo se logró hacer 449,81 km-carril.

Proyecto 810: *“Desarrollo y conservación del espacio público y la red de ciclo-rutas”* registra gran mayor rezago, la Meta 1: *“Construir 409.130,67 m²”*, entre 2012 y 2015, de los cuales solo se han ejecutado a la fecha el 2%.

De esta forma el Programa 19 “Movilidad Humana” presenta bajo nivel de cumplimiento, lo que se refleja en la escasa adquisición de predios, exigua construcción de troncales, vías y puentes, así como retraso en las actividades de mantenimiento y rehabilitación de la malla vial y del sistema SIT, rezago que profundiza aún más el problema de movilidad en la ciudad.

Programa 17: “Recuperación, rehabilitación y restauración de la estructura ecológica principal y de los espacios del agua”

Proyecto 54: *“Acciones para el saneamiento del Río Bogotá”*, por medio de la Meta 5 se asignan todos los recursos del proyecto para ejecutar 100% las acciones asociadas al Saneamiento del Río Bogotá, pero su ejecución ha sido muy baja. En 2012 y 2013 solo ejecutó el 16,7% y 7,5%, respectivamente, alcanzando una ejecución del 61,9% en 2014. Se debe tener en cuenta que los recursos no utilizados para este proyecto se encuentran con destinación específica invertidos en CDT’s por valor de \$187.248,6 millones, a 31 de diciembre de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Programa 21: “Basura cero”, con baja ejecución para los dos primeros años.

Proyecto 584: “*Gestión integral de residuos sólidos para el Distrito Capital y la región*”, presenta gran rezago en sus metas, como la de operar 6 parques de reciclaje, de lo cual no se tiene avance alguno.

El Eje 2 es el que más rezago presenta porcentualmente, en promedio el 64,5%, que se evidencia en el retraso de importantes obras de infraestructura de la ciudad, tales como: la culminación de obras en las troncales de la Carrera 10 y Calle 26, la adecuación de la infraestructura y obras complementarias para la operación del SITP, actividades de seguimiento a los estudios, diseños, construcción y mantenimiento de la infraestructura asociada al SITP, adquisición de predios construcción y mantenimiento de malla vial (arterias principales y vías locales) y de puentes vehiculares, entre otros.

EJE 3. “Una Bogotá que defiende y fortalece lo público”

Está conformado por 10 programas, siendo el 31 y el 28 los más representativos. El promedio de recursos no girados en lo corrido del plan es del 48,5%.

TABLA 9
PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ HUMANA”
EJE 3 Y SUS 10 PROGRAMAS - RECURSOS DISPONIBLES V.S. NO GIRADOS

En millones de \$

PROGRAMAS	2012			2013			2014		
	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%	Disponible	No girados	%
EJE 3	517.064	369.969	71,55%	803.418	336.599	41,90%	768.494	246.433	32,07%
24	23.957	14.452	60,32%	34.803	11.025	31,68%	35.654	14.858	41,67%
25	3.191	2.298	72,03%	11.277	3.860	34,23%	11.454	1.676	14,63%
26	3.821	3.025	79,18%	20.898	11.393	54,52%	17.855	8.101	45,37%
27	13.538	11.163	82,46%	23.586	11.582	49,11%	19.317	4.268	22,10%
28	106.699	88.972	83,39%	133.012	63.506	47,74%	143.336	56.539	39,44%
29	1.750	1.477	84,41%	5.465	2.656	48,59%	6.990	3.044	43,55%
30	7.102	3.763	52,98%	15.287	7.155	46,80%	9.389	3.134	33,38%
31	334.114	227.868	68,20%	487.599	186.728	38,30%	453.526	127.275	28,06%
32	21.584	16.850	78,07%	69.841	38.484	55,10%	67.922	27.478	40,45%
33	1.308	101	7,69%	1.650	210	12,75%	3.051	60	1,98%

Fuente: Información de Sivicof y elaboración equipo auditor.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Programa 31: “Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional”

Proyecto 55: “Fortalecimiento administrativo y operativo empresarial”. A su interior la meta 5 “Ejecutar 100% de Actividades Planificadas para el Fortalecimiento Administrativo y Operativo Empresarial” en promedio presenta un nivel de ejecución del 80%.

Programa 28: “Fortalecimiento de la seguridad ciudadana”.

Proyecto 681: “Fortalecimiento integral de equipamientos para la seguridad, la defensa y justicia de la ciudad”. Es el que presenta la más baja ejecución y el menor nivel de giros. Su meta más representativa, la 2 “Construir 15 equipamientos para el fortalecimiento de la seguridad, defensa y justicia”, de 9 equipamientos que debía tener en 2014, solo se han construido 2.

Proyecto 682: “Adquisición y dotación de bienes y servicios para el fortalecimiento integral de la seguridad, defensa y justicia en la ciudad”. Proyecto a cargo del Fondo de Vigilancia y Seguridad, en su Meta 2 se estableció actualizar y/o adecuar 844 puntos de cableado estructurado para la seguridad, defensa y la justicia, para lo cual, a pesar de contar con recursos disponibles, no se ejecutó un solo peso en 2012 y en 2013 y a diciembre de 2014 no se presenta avance alguno.

Proyecto 683: “Apoyo logístico especializado destinado a la seguridad, defensa y justicia”. En la Meta 1, tanto su ejecución física como de giros presenta una baja ejecución en la adquisición de elementos y suministros de intendencia para los organismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad.

En el Eje 3 los rezagos más significativos se presentan en la construcción de equipamientos para el fortalecimiento de la seguridad, defensa y justicia, en la adquisición y dotación de bienes y servicios para el fortalecimiento integral de la seguridad, defensa y justicia en la ciudad, así como en la adquisición de elementos y suministros de intendencia para los organismos de seguridad, defensa y justicia de la ciudad.

De acuerdo al análisis del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, es preocupante que el 44,9%, en promedio, de los recursos asignados permanezcan en caja al final de cada vigencia.

De los tres ejes que conforman el plan, llama la atención la baja ejecución en giros del Eje 2, debido a que el 64,5%, en promedio de los recursos “Disponibles” no fueron girados, permanecieron en las arcas de las tesorerías de las entidades del Distrito, situación que se hace más preocupante si se tiene en cuenta que allí se concentran las acciones para mejorar la movilidad y la infraestructura vial. No es

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

menos preocupante también, la baja ejecución de los otros dos ejes, con lo que se ven afectados programas como las construcciones y reforzamiento de jardines, colegios, Universidad Distrital, vivienda de interés prioritario e infraestructura en salud.

Con base en los análisis precedentes se puede concluir que la SDH cuenta con una adecuada estructura para manejar los recursos de tesorería e inversión en títulos valores, ajustándose a la normatividad y a las políticas establecidas por la alta dirección, con lo cual éstos no solo se invierten con un nivel de riesgo bajo, sino que también se logra un adecuado nivel de rentabilidad.

Los recursos de tesorería e inversión de las diferentes entidades del Distrito presentan un gran crecimiento para el 2012 y 2013, lo que corresponde con el rezago que presentan las inversiones del plan de desarrollo “Bogotá Humana”, situación que se explica por el alto monto de recursos no girados, que al final de cada vigencia entran a engrosar el portafolio de estas entidades.

Si bien existe confianza respecto al manejo del portafolio de la SDH, el propósito de los recursos públicos es el de solucionar las necesidades de la ciudadanía de manera eficaz y eficiente, dado las diferentes y crecientes problemáticas sociales que padece la ciudad.

De esta forma, los recursos de tesorería y del portafolio de inversiones de la SDH, de los establecimientos públicos del Distrito y de la -EAB- registran un gran crecimiento durante 2012 y 2013, situación que en buena parte obedece al rezago que presentan los programas y proyectos del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.