



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**Cuenta General del  
Presupuesto y del  
Tesoro del Distrito Capital  
vigencia 2011**

---



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO DEL DISTRITO  
CAPITAL**

**A 31 DE DICIEMBRE DE 2011**

**PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2012**

**DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS DISTRITALES**

**Bogotá, D.C., julio de 2012**

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

PBX: 3358888

**CUENTA GENERAL DEL PRESUPUESTO Y DEL TESORO DEL DISTRITO  
CAPITAL - 2011**

**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá, D.C.

**LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA**  
Contralora Auxiliar

**RAMIRO AUGUSTO TRIVIÑO SÁNCHEZ**  
Director de Economía y Finanzas Distritales

**ALBERTO CRISTOBAL MARTÍNEZ BLANCO**  
Subdirector de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales

**PROFESIONALES**

**JAIRO HEDILBERTO LATORRE LADINO**  
**NEYFY ESPERANZA CASTRO VELOZA**  
**NANCY ALVIS GAMBOA**  
**FABIO GUILLERMO BORBÓN CHAPARRO**  
**HILDA SERNA TAPIAS**

**Bogotá, D.C., julio de 2012**

**TABLA DE CONTENIDO**

<b><i>PRESENTACIÓN</i></b> _____	<b>8</b>
<b>Contexto Macroeconómico Nacional y Distrital</b> _____	<b>9</b>
<b>La economía de Bogotá D.C.</b> _____	<b>11</b>
<b>Proceso de preparación y aprobación del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C. Vigencia 2011</b> _____	<b>12</b>
<b>Modificaciones presupuestales</b> _____	<b>15</b>
<b>Resultados presupuestales</b> _____	<b>17</b>
<b>Ejecución de ingresos</b> _____	<b>20</b>
<b>Ejecución de Gastos e Inversión</b> _____	<b>22</b>
<b>Estado de tesorería</b> _____	<b>25</b>
<b>Deuda pública consolidada</b> _____	<b>25</b>
<b>Cuentas del Tesoro</b> _____	<b>26</b>
<b>Gestión Presupuestal</b> _____	<b>27</b>
<b><i>1. PRESUPUESTO ANUAL DEL DISTRITO VIGENCIA 2011</i></b> _____	<b>29</b>
<b><i>2. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL</i></b> _____	<b>31</b>
<b>2.1. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO</b> _____	<b>31</b>
<b>2.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS</b> _____	<b>34</b>
<b>2.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN</b> _____	<b>42</b>
<b>2.4. ESTADO DE TESORERÍA Y SITUACIÓN FISCAL</b> _____	<b>46</b>
<b>2.5. AJUSTE FISCAL</b> _____	<b>48</b>
<b><i>3. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</i></b> _____	<b>50</b>
<b>3.1. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO</b> _____	<b>50</b>
<b>3.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS</b> _____	<b>51</b>
<b>3.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN</b> _____	<b>52</b>
<b><i>4. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.</i></b> _____	<b>57</b>
<b>4.1. EJECUCIÓN DE INGRESOS</b> _____	<b>57</b>
<b>4.2. EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN</b> _____	<b>57</b>
<b><i>5. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS</i></b> _____	<b>60</b>
<b>5.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO</b> _____	<b>60</b>
<b>5.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS</b> _____	<b>61</b>
<b>5.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN</b> _____	<b>62</b>

<b>6. SITUACIÓN PRESUPUESTAL EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL DISTRITO – EICD</b>	<b>65</b>
6.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO	65
6.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS	74
6.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN	79
<b>7. SITUACION PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO –ESE</b>	<b>86</b>
7.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO	86
7.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS	91
7.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN	93
<b>8. SITUACION PRESUPUESTAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL</b>	<b>96</b>
8.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO	96
8.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS	98
8.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN	98

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1 Balance Financiero Administración Central 2010 – 2011</b> .....	13
<b>Cuadro 2 Presupuesto General del Distrito Capital Vigencia 2011</b> .....	14
<b>Cuadro 3 Transferencias que efectuó la Administración Central</b> .....	15
<b>Cuadro 4 Modificación en el Presupuesto de Ingresos</b> .....	16
<b>Cuadro 5 Modificación en el Presupuesto de Gastos e Inversión</b> .....	17
<b>Cuadro 6 Situación Presupuestal por Niveles de Gobierno</b> .....	18
<b>Cuadro 7 Administración Distrital Presupuesto y Ejecución de Ingresos por Niveles de Gobierno</b> .....	20
<b>Cuadro 8 Administración Distrital Presupuesto y Ejecución Acumulada y Agregada de Ingresos</b> .....	20
<b>Cuadro 9 Administración Distrital Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión</b> .....	22
<b>Cuadro 10 Administración Distrital Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor”</b> .....	23
<b>Cuadro 11 Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversiones Por Sectores Administrativos a 31 de Diciembre de 2011</b> .....	24
<b>Cuadro 12 Tesorería del Distrito Capital</b> .....	25
<b>Cuadro 13 Composición del Activo y Pasivo Corriente Ajustado</b> .....	26
<b>Cuadro 14 Presupuesto Anual de Ingresos</b> .....	29
<b>Cuadro 15 Presupuesto Anual de Gastos e Inversión</b> .....	30
<b>Cuadro 16 Administración Central</b> .....	31
<b>Cuadro 17 Modificaciones Acumuladas a 31 de diciembre de 2011</b> .....	32
<b>Cuadro 18 Administración Central Presupuesto y Recaudo a 31 de diciembre</b> .....	34
<b>Cuadro 19 Administración Central Meta y Recaudo por Gestión</b> .....	39
<b>Cuadro 20 Administración Central Presupuesto y Ejecución de Gasto e Inversión</b> .....	42
<b>Cuadro 21 Administración Central Servicio de la deuda interna y externa</b> .....	43
<b>Cuadro 22 Administración Central Ejecución Funcionamiento por Entidad</b> .....	45
<b>Cuadro 23 Administración Central Comparativo Ejecución Inversión por Entidad</b> .....	45
<b>Cuadro 24 Administración Central Rezago Presupuestal</b> .....	46
<b>Cuadro 25 Administración Central Estado de Tesorería –</b> .....	47
<b>Cuadro 26 Administración Central Situación Fiscal</b> .....	47
<b>Cuadro 27 Administración Central Ingresos Corrientes de Libre Destinación</b> .....	48
<b>Cuadro 28 Cumplimiento Ley de Ajuste Fiscal</b> .....	49
<b>Cuadro 29 Establecimientos Públicos Presupuesto y Recaudo de Ingresos</b> .....	50

<b>Cuadro 30 Establecimientos Públicos Comparativo Recaudo de Ingresos</b>	52
<b>Cuadro 31 Establecimientos Públicos Presupuesto y Ejecución de Gasto e Inversión 2010 – 2011</b>	53
<b>Cuadro 32 Establecimientos Públicos Comparativo Presupuestal de Gastos e Inversión por Entidad 2011</b>	55
<b>Cuadro 33 Establecimientos Públicos Reservas presupuestales ejecutadas en 2011</b>	56
<b>Cuadro 34 Contraloría de Bogotá, D.C. Comparativo Presupuestal 2010 – 2011 de Ingresos y Rentas</b>	57
<b>Cuadro 35 Contraloría de Bogotá, D.C. Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión</b>	58
<b>Cuadro 36 Ejecución Proyectos de Inversión a Diciembre 31 de 2011</b>	59
<b>Cuadro 37 Universidad Distrital Presupuesto Neto de Ingresos y Gastos e Inversión</b>	60
<b>Cuadro 38 Universidad Distrital Presupuesto y Recaudo de Ingresos</b>	61
<b>Cuadro 39 Universidad Distrital Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión</b>	62
<b>Cuadro 40 Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Comparativo Presupuestal 2010 – 2011</b>	67
<b>Cuadro 41 Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Estructura presupuestal por Fuentes y Usos 2010 – 2011</b>	72
<b>Cuadro 42 Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Situación presupuestal 2010 – 2011</b>	73
<b>Cuadro 43 Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Presupuesto y recaudo de ingresos por grandes rubros 2011</b>	75
<b>Cuadro 44 Canal Capital Recursos Transferidos Comisión Nacional de Televisión -</b>	78
<b>Cuadro 45 Empresas Sociales del Estado Estructura presupuestal por Fuentes y Usos 2010 – 2011</b>	86
<b>Cuadro 46 Empresas Sociales del Estado Comparativo Presupuestal 2010 – 2011</b>	87
<b>Cuadro 47 Empresas Sociales del Estado Situación Presupuestal</b>	90
<b>Cuadro 48 Empresas Sociales del Estado</b>	91
<b>Cuadro 49 Empresas Sociales del Estado</b>	91
<b>Cuadro 50 Fondos de Desarrollo Local FDL</b>	97
<b>Cuadro 51 Fondos de Desarrollo Local –F.D.L.</b>	97
<b>Cuadro 52 Fondos de Desarrollo Local Presupuesto y recaudo de ingresos</b>	98
<b>Cuadro 53 Fondos de Desarrollo Local FDL Presupuesto y Ejecución de la Inversión a diciembre 31 de 2011</b>	99
<b>Cuadro 54 Fondos de Desarrollo Local F.D.L.</b>	99

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfica 1 Indicadores Macroeconómicos y comportamiento del PIB 2001-2011</b> .....	10
<b>Gráfica 2 Índice de Presión Fiscal Local % Recaudo Tributario</b> .....	21
<b>Gráfica 3. Administración Central Recaudo Ingresos Tributarios</b> .....	36
<b>Gráfica 4. Administración Central Evolución recaudo 2007-2011</b> .....	41
<b>Gráfica 5. Administración Central Tributo Percápita y Presión Tributaria 2004-2011</b> .....	41
<b>Gráfica 6. Administración Central Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor Presupuesto y ejecución componente Inversión Directa</b> .....	44
<b>Gráfica 7. Canal Capital Comportamiento Ingresos operacionales, Gastos, Costos y Resultados del Ejercicio</b> .....	78
<b>Gráfica 8. Empresas Sociales del Estado</b> .....	93

## PRESENTACIÓN

En cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales<sup>1</sup> y acogiendo la guía estándar para la elaboración de Informes de las entidades territoriales de la Auditoría General de la Nación, la Contraloría de Bogotá, presenta al Honorable Concejo Distrital, el informe sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro<sup>2</sup> correspondiente a la vigencia fiscal 2011, en el cual se examina el comportamiento del Presupuesto General del Distrito y de las cuentas del tesoro. El análisis se realiza examinando el consolidado Distrital y el de sus niveles de gobierno, profundizando en cada uno de ellos la visión del organismo de control fiscal, sobre la gestión de los recursos, la aplicación al gasto y a la inversión. Así mismo se evalúa el comportamiento del Plan de Desarrollo vía presupuesto en el periodo 2008 - 2011.

El presupuesto público es un elemento fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos territoriales, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo e impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios<sup>3</sup>.

Es una herramienta de carácter financiero, económico y social, que permite a la autoridad estatal planear, programar y proyectar los ingresos y gastos públicos en un período fiscal, a fin de que lo programado o proyectado sea lo más cercano a la ejecución<sup>4</sup>. Adicional, a nivel territorial la ejecución del presupuesto cumple un papel dinamizador, dado que a través del gasto público se influye en la actividad económica y en la generación de empleo.

En el Distrito Capital, el presupuesto general está conformado por el presupuesto anual<sup>5</sup>, el cual es examinado por el Concejo de la ciudad para su aprobación, el de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito – EICD (con participación del Distrito en 90% o más del capital accionario) y el de las

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia Artículo 267, Ley 42 de 1993 Artículo 105, Decreto 1421 de 1993, Acuerdo 361 del 6 de enero de 2009.

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 38. El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento, a más tardar el 31 de julio la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal. Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad.

“Parágrafo. Si transcurridos seis meses a partir de la fecha de presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta a que se refiere el presente artículo, ésta no hubiere tomado ninguna decisión, se entenderá que la misma ha sido aprobada.

<sup>3</sup> Rodríguez Tobo Pedro Arturo. Presupuesto Público, Programa Administración Pública Territorial. ESAP

<sup>4</sup> Romero Romero, Enrique. Presupuesto y Contabilidad Pública, una visión práctica actualizada a NIC-SP. Tercera Edición. Ecoe Ediciones. Bogotá D. C. 2008. Página 18.

<sup>5</sup> El presupuesto Anual está integrado por el presupuesto de: Administración Central, Establecimientos Públicos, Universidad Distrital y Contraloría de Bogotá. Para la vigencia 2011 el presupuesto anual fue expedido por el Acuerdo 457 de diciembre de 2010 y liquidado según Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010.

Empresas Sociales del Estado -ESE<sup>6</sup>, los cuales son aprobados por el CONFIS Distrital.

La cobertura del informe incluye los 89 sujetos de control, incluidos los 20 Fondos de Desarrollo Local. Las entidades rinden la información presupuestal a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal SIVICOF de la Contraloría de Bogotá<sup>7</sup>.

La evaluación se centra en el análisis consolidado de las operaciones presupuestales y de tesorería con el objetivo de establecer la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestal de las entidades del Distrito Capital durante la vigencia 2011.

### **Contexto Macroeconómico Nacional y Distrital**

La economía colombiana en 2011, registró un crecimiento de 5,9%, este indicador es el tercero más alto de la década, y evidencia que el país logró resistir el choque negativo proveniente de la crisis europea, y el crecimiento débil de su principal socio comercial, Estados Unidos<sup>8</sup>. El impulso provino de Asia, por la demanda de China de materias primas,<sup>9</sup> y en los precios del petróleo.

La inflación en 2011 tuvo una tendencia creciente, al concluir el año en 3,73% frente a 3,17% observado en 2010, situándose por encima de lo estimado 3%, pero dentro del rango meta entre 2% y 4%.

En el informe del Banco de la República enviado al Congreso, sobre el resultado de la economía colombiana, registró que el crecimiento residió en el fortalecimiento de la demanda interna, la cual se expandió en el 8,8%, el gasto más dinámico fue la inversión en capital fijo, que creció a una tasa de 16,6%, estimulado por los altos precios internacionales de productos básicos y por las bajas tasas de interés comerciales que predominaron en la mayor parte del año, se destacó la inversión en maquinaria y equipo de transporte. Igualmente, la inversión en edificaciones (incluida vivienda) aumentando 5,3%.

Los sectores que jalaron el crecimiento fueron, la explotación de minas y canteras, con 14,3%; transporte, almacenamiento y comunicaciones 6,9%, y comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles 5,9; establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios a las empresas 5,8%; la

<sup>6</sup> El presupuesto de las ESEs fue aprobado según resolución No 022 de 2010 y la de las empresas industriales y comerciales Resolución 021 y 023 de 2010

<sup>7</sup> El detalle de las cifras que soportan el documento se encuentra en el Informe de Estadísticas Fiscales 2011 que produce la Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales de la Contraloría de Bogotá, que se anexa a este informe.

<sup>8</sup> Banco de la República Informe presentado por la Junta Directiva del al Congreso de la República, marzo de 2012.

<sup>9</sup> Kalmanovitz Salomón, Economía colombiana: el buen año que ya pasó y las perspectivas para 2012, en [razonpublica.com](http://razonpublica.com)

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

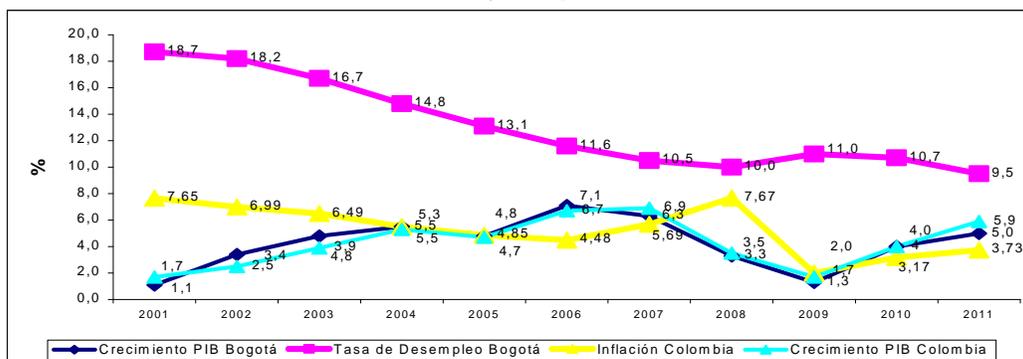
construcción 5,7%; industrias manufactureras 3,9% y 3,1% en servicios sociales, comunales y personales. El sector agropecuario alcanzó 2,2% y los sectores con el menor crecimiento fueron electricidad, gas domiciliario y agua, con el 1,8%<sup>10</sup>. Parte del desempeño positivo fue generado por los altos términos de intercambio y abundantes flujos de inversión extranjera directa (IED), la cual alcanzó récords históricos, en particular la destinada al sector petrolero y a la minería<sup>11</sup>.

El consumo de los hogares mantuvo el dinamismo de la vigencia anterior, al expandirse 6,5%. Los rubros que más impulsaron este agregado fueron los bienes durables y semidurables, con tasas de crecimiento promedio cercanos al 20%. El consumo estuvo favorecido por la abundancia de crédito a tasas de interés relativamente bajas.

El crecimiento económico tuvo sus efectos positivos en el mercado laboral, con importantes avances en materia de creación de empleo y por ende de reducción en la tasa de desocupación. Los sectores que aportaron más en la creación de puestos de trabajo fueron comercio, industria, construcción y servicios. El comportamiento de los indicadores laborales confirma la evolución del conjunto de la economía. La elasticidad del desempleo frente al crecimiento económico fue de 0,2% por cada punto de crecimiento económico, el desempleo se redujo en 0,2% o menos<sup>12</sup>.

Como lunares, se encuentra que la participación del sector informal en el mercado del trabajo es elevada, llegó a superar el 50% en las áreas metropolitanas y la tasa de desempleo sigue siendo una de las más altas en América Latina. Lo anterior significa que a pesar de los resultados positivos hay alto desempleo estructural, baja calidad y alta informalidad. Gráfica 1.

**Gráfica 1**  
**Indicadores Macroeconómicos y comportamiento del PIB 2001- 2011**



Fuente: DANE

Preparó: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá

<sup>10</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE

<sup>11</sup> Banco de la República, op. cit.,

<sup>12</sup> Kalmanovitz Salomón. Op. cit

Según la Asociación Nacional de Industriales ANDI, La industria manufacturera colombiana en 2011, tuvo el mejor desempeño de los últimos años, siendo la que más creció en América Latina, en su producción 6,1%, mientras Argentina lo hizo en 4,4%, Chile 1,5%, Perú 2,3% y México 4,4%. También superó a Brasil, cuya industria retrocedió el 1% y Ecuador que creció 3,3%. Colombia es percibida internacionalmente como una economía emergente con alto potencial. Así lo demuestran hechos como la recuperación del grado de inversión por parte de tres calificadoras de riesgos (Standard & Poor’s, Moody’s Inverstors Service y Fitch Ratings) en razón al manejo de la economía y mejoramiento de los indicadores crediticios. La percepción del país es mucho más valiosa si se tiene en cuenta que se han endurecido las relativas a países como España, Italia y Estados Unidos, entre otros<sup>13</sup>.

En la misma línea, el Ministerio de hacienda destacó el incremento del 25,7% en el recaudo tributario, que llegó a \$16,8 billones de crecimiento frente al recaudo de 2010, y la reducción del déficit fiscal, que se ubicó en 2,9% frente a una proyección inicial del 4,4%.<sup>14</sup>

El sistema financiero mantuvo su solidez, respondiendo a la demanda de crédito por parte de los hogares, que lo orientaron a la compra de bienes durables. Sin embargo, los expertos recomiendan monitorear la calidad del crédito y los riesgos, con el objetivo de evitar los inconvenientes generados en las economías desarrolladas, que conllevaron a la reciente crisis económica mundial y que amenaza nuevamente a los países de la zona Euro.

### **La economía de Bogotá D.C.**

Bogotá es una metrópoli que basa su crecimiento en las dinámicas de las economías de aglomeración<sup>15</sup>, con resultados positivos en las principales variables económicas así: crecimiento en el PIB Distrital del 5,7%<sup>16</sup>, disminución en la tasa de desempleo y aumento en la generación de riqueza de la industria, el comercio y los servicios financieros y empresariales, superando lo obtenido en 2010.

Según la Cámara de Comercio de Bogotá<sup>17</sup>, en 2011 la ciudad se mantuvo como el centro financiero más importante del país, con el 55% de las transacciones, seguida de Medellín (11%) y Cali (7%). Igualmente anotó que se encuentran instaladas 247.949 empresas y en Cundinamarca 42.495, el 25%

<sup>13</sup> La Industria colombiana 'voló' por lo alto en 2011, El País.com.co.

<sup>14</sup> Presidencia de la República. Sistema Informativo del Gobierno, febrero de 2012. Presidencia.gov.co. El recaudo en 2010 se ubicó en \$70.2 billones.

<sup>15</sup> Bogotá es el primer centro económico, empresarial industrial y financiero del país, lo que produce la ciudad se consume en la ciudad.

<sup>16</sup> Estimación, Secretaria de Desarrollo Económico de Bogotá, pagina WEB. El crecimiento del PIB en 2010 fue del 4%.

<sup>17</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de la región Bogotá Cundinamarca, comportamiento de la economía de la región en 2010 y perspectivas para 2011.

de las empresas del país, de estas el 37% son microempresas, el 40% pymes y el 19% grandes, las cuales ofrecen productos básicos, bienes manufacturados de diversa gama, el 99% de las empresas comercializan su producción en el mercado local, de estas el 13,3% lo orienta a las demás regiones del país, y solo el 1,6% hacia los mercados internacionales<sup>18</sup>.

Los resultados confirman el nivel competitivo que ha adquirido la ciudad en el concierto latinoamericano, es así como en el ranking de las mejores ciudades para hacer negocios de América Latina, Bogotá obtuvo el octavo puesto y en destino turístico el sexto lugar.<sup>19</sup>

Como puntos negativos se evidenció turbulencias en los aspectos políticos locales, que obligó al nombramiento de un nuevo alcalde, la percepción de aumento en la inseguridad y el atraso en obras importantes de infraestructura, principalmente las relacionadas con la malla vial y el aplazamiento de la fase III de Transmilenio y una tasa de desempleo que sigue siendo alta.

Al igual que en la Nación, además de la alta tasa de desempleo, la informalidad y el subempleo afectan la calidad del empleo: la informalidad llegó a 45% y el subempleo a 34%. Esta informalidad se concentró en las actividades de servicios 78%, principalmente en comercio, restaurantes y hoteles. Un 54% de los informales son trabajadores por cuenta propia y un 23% trabajan en empresas particulares<sup>20</sup>.

### **Proceso de preparación y aprobación del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C. Vigencia 2011**

El Marco Fiscal de Mediano Plazo para Bogotá, que sirve como marco para la elaboración del presupuesto de la vigencia 2011, consideró un mejoramiento paulatino en los indicadores socioeconómicos y en los sectores productivos, con crecimiento del 4% en el PIB para 2011 y de 4,5% para 2012. Se estimó una inflación del 3% para los mismos años. Pronósticos que finalmente se superaron al finalizar el 2011. El PIB Distrital con crecimiento del 5,7%, y la inflación alejada de la meta, al ubicarse en 3,73%<sup>21</sup>.

En el balance financiero<sup>22</sup> de la Administración Central, se proyectaron ingresos totales por \$7.9 billones, con crecimiento del 11,5%, sustentado en la dinámica

<sup>18</sup> Perfiles Empresariales de las diez principales ciudades de Colombia. Cámara de Comercio, Bogotá Noviembre de 2010.

<sup>19</sup> Ver Ranking en la Revista América Economía de 2010 y 2011.

<sup>20</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. Op. Cit.

<sup>21</sup> En el Artículo 8 de la Ley 819 de 2003 se señala que la preparación y elaboración del presupuesto deberá sujetarse al correspondiente Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

<sup>22</sup> Herramienta de programación financiera de los ingresos y gastos esperados de la Administración Central Distrital para un período de tiempo determinado. Su cálculo permite observar los cambios en la posición financiera y a partir de esto, determinar las necesidades de financiamiento del sector. El plan Financiero se constituye en el referente para la estimación de las cuotas para inversión y para la elaboración del presupuesto.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

de los ingresos tributarios, esperando un recaudo de \$4.3 billones y en los no tributarios de \$0.7 billones, allí se incluyeron los rubros de intereses de mora y sanciones. Los recursos de capital debían crecer el 64,2%.

En los gastos totales se consideró erogaciones por \$8.0 billones, crecimiento de 7,7%, y se calculó un superávit primario de \$115.941 millones (0,08% PIB Distrital) y un balance fiscal negativo de \$57.875 millones (-0,04% PIB Distrital). Cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Balance Financiero Administración Central 2010 – 2011**

Concepto	2010	2011	Millones de pesos variación 2011/2010
<b>A. INGRESOS TOTALES (1+3)</b>	<b>7.121.272</b>	<b>7.937.704</b>	<b>11,5</b>
1. INGRESOS CORRIENTES (1.1+1.2+1.3)	6.687.352	7.224.999	8,0
1.1 Tributarios	4.102.881	4.323.182	5,4
Impuesto predial unificado	868.503	961.895	10,8
Vehículos automotores	371.794	380.247	2,3
Impuesto de industria y comercio	2.084.187	2.187.121	4,9
Sobretasa a la gasolina	315.083	321.839	2,1
Otros ingresos tributarios	463.314	472.080	1,9
1.2 No Tributarios	453.053	657.788	45,2
1.3 Transferencias	2.131.418	2.244.029	5,3
<b>B GASTOS TOTALES (2+4)</b>	<b>7.427.215</b>	<b>7.995.579</b>	<b>7,7</b>
2. GASTOS CORRIENTES (2.1+2.2+2.3+2.4+2.5+2.6)	6.845.758	7.372.721	7,7
2.1 Funcionamiento	1.400.246	1.528.290	9,1
Gastos de personal	418.241	468.739	12,1
Gastos generales	120.990	117.367	-3,0
Transferencia para funcionamiento	861.015	942.184	9,4
2.2 Gastos financieros de deuda	149.620	173.816	16,2
2.3 Gasto Recurrente	3.599.795	3.818.384	6,1
2.4 Gasto no recurrente	1.634.097	1.727.231	5,7
2.5 Amortización de bonos pensionales	55.000	100.000	81,8
2.6 Otros gastos recurrentes	7.000	25.000	257,1
DEFICIT O AHORRO CORRIENTE (1-2)	-158.406	-147.722	-6,7
3. INGRESOS DE CAPITAL	433.920	712.705	64,2
Rendimientos financieros	104.091	127.705	22,7
Excedentes financieros utilidades empresas	259.774	560.000	115,6
Otros recursos de capital	70.055	25.000	-64,3
4. GASTOS DE CAPITAL	581.458	622.858	7,1
Formación bruta de capital (construcción, reparación)	581.458	622.858	7,1
5. BALANCE TOTAL (A-B)	-305.943	-57.875	-81,1
BALANCE PRIMARIO (5+2.2)	-156.324	115.941	-174,2
7. BALANCE TOTAL (PIB)	-0,24	-0,04	-83,3
8. BALANCE PRIMARIO (7+2.2)	-0,12	0,08	-166,7

Fuente: Tomado directamente de Balance financiero 2011 – 2021, Secretaría de Hacienda Cuadro 15, Cálculos: SHD, Dirección Distrital de Presupuesto y Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales.

Los resultados obtenidos al final de la vigencia 2011, muestran que se superaron las expectativas en el recaudo, al lograrse \$114.371 millones por encima de lo estimado. Los egresos, se ejecutaron muy por debajo de lo esperado, como se señala en el capítulo de la Administración Central.

Según los plazos establecidos en las normas, y de acuerdo con las estimaciones consignadas en el plan financiero, la Administración Distrital sometió el Proyecto de Presupuesto Anual del Distrito Capital a consideración del Concejo Distrital, siendo radicado el 30 de octubre de 2010, como proyecto de acuerdo 422 por \$12, 2 billones, con el siguiente trámite:

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

- La Comisión Tercera Permanente de Hacienda y Crédito Público del Concejo Distrital, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 del Decreto 714 de 1996, decidió que el Proyecto de Presupuesto Anual presentado se ajustaba a lo preceptuado en la normatividad vigente y podía continuar su trámite de discusión para aprobación de la corporación. El presupuesto fue aprobado por 11 concejales de los 15 que conformaban la comisión.
- Durante los debates al Proyecto de Presupuesto se aprobaron modificaciones al mismo, adición de \$112 mil millones para los sectores de Educación \$14 mil millones, Integración Social \$10 mil millones, para sostenimiento de comedores, generación de empleo \$3 mil millones y en Salud \$20 mil millones para infraestructura de hospitales.
- Con 29 votos a favor y 11 en contra, la plenaria del Concejo aprobó el presupuesto de la ciudad.
- Bajo las anteriores consideraciones, se expidió y liquidó el Presupuesto Anual del Distrito Capital por un monto de \$12.2 billones; Acuerdo 457 del 21 de diciembre de 2010 y liquidado según Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010 por el Alcalde Mayor.
- Previamente, el CONFIS Distrital con las Resoluciones No 021, 022 y 023 de octubre de 2010, aprobó los presupuestos a las Empresas Industriales y Comerciales por \$3.9 billones y a las Empresas Sociales del Estado ESE por \$1.3 billones. Con la sumatoria de los presupuestos Anual y de las empresas, se conformó el Presupuesto General del Distrito por \$17.4 billones, que representó el 11,2% del PIB distrital<sup>23</sup>. Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Presupuesto General del Distrito Capital Vigencia 2011**

Millones de pesos

Niveles	Aprobado de Ingresos 2011	Modific.	Definitivo ingresos	Aprobado de gastos 2011	Modific.	Definitivo gastos
Administración Central	9.962.389	-508.823	<b>9.453.566</b>	6.371.187	-316.767	6.054.419
Establecimientos Públicos	2.125.750	-895.599	<b>1.230.152</b>	5.503.026	-1.091.164	4.411.862
Contraloría	0	0	<b>0</b>	74.582	-17	74.565
Universidad Distrital F.J.C.	116.964	57.818	<b>174.782</b>	256.309	61.344	317.653
<b>Total Anual</b>	<b>12.205.103</b>	<b>-1.346.604</b>	<b>10.858.499</b>	<b>12.205.103</b>	<b>-1.346.604</b>	<b>10.858.499</b>
Empresas Ind. y comerciales	3.907.389	11.906	<b>3.919.295</b>	3.907.389	11.906	3.919.295
Empresas Sociales del Estado	1.277.444	171.140	<b>1.448.584</b>	1.277.444	171.140	1.448.584
<b>Total Distrital</b>	<b>17.389.936</b>	<b>-1.163.558</b>	<b>16.226.379</b>	<b>17.389.936</b>	<b>-1.163.558</b>	<b>16.226.379</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

<sup>23</sup> PIB Bogotá proyectado \$141.727.000 millones, cálculos Contraloría de Bogotá.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

El presupuesto aprobado para 2011, resultó inferior en términos reales en 0,2% frente al aprobado en la vigencia 2010<sup>24</sup>.

En la presentación del Presupuesto Anual para su aprobación ante el Concejo de la ciudad, no se incluyó en los ingresos, las transferencias que realiza la Administración Central a los Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad Francisco José de Caldas, solo se registraron las transferencias que provienen de la Nación, este hecho genera que aparentemente se muestre el presupuesto desequilibrado en estos niveles de gobierno, más no en consolidado del presupuesto Anual y en el consolidado General, de esta forma se evita la doble contabilización de estas partidas, como ocurría antiguamente y permite obtener el presupuesto neto consolidado del Distrito Capital. Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Transferencias que efectuó la Administración Central**  
**A 31 de diciembre**

Millones de pesos

Concepto	2011			Var. %	Definitivo 2010(*)	Var.	
	Inicial	Modific.	Definitivo			2011 - 2010	
						Absoluta	%
Administración Central	0	0	0	N.A.	0	0	N.A.
Establecimientos Públicos	3.377.275	-195.565	3.181.710	-5,8	3.231.416	-49.706	-1,5
Contraloría	74.582	-17	74.565	0,0	80.786	-6.221	-7,7
Universidad Distrital	139.345	3.526	142.871	2,5	138.983	3.888	2,8
<b>Total Presupuesto Anual</b>	<b>3.591.202</b>	<b>-192.056</b>	<b>3.399.146</b>	<b>-5,3</b>	<b>3.451.185</b>	<b>-52.038</b>	<b>-1,5</b>
Empresas Industriales y Comerciales	0	0	0	N.A.	0	0	N.A.
Empresas Sociales del Estado	0	0	0	N.A.	0	0	N.A.
<b>Total ingresos</b>	<b>3.591.202</b>	<b>-192.056</b>	<b>3.399.146</b>	<b>-5,3</b>	<b>3.451.185</b>	<b>-52.038</b>	<b>-1,5</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

### Modificaciones presupuestales

El presupuesto general durante el transcurso del año presentó una serie de modificaciones, (operaciones de adicción y de reducción) que en definitiva lo disminuyeron en \$1.2 billones, determinándose con estos ajustes un definitivo por \$16,2 billones, monto que representa el 10,4% del PIB distrital. Este valor es inferior en 2% al definitivo de la vigencia 2010.

Las operaciones de reducción se dieron en las cuentas de disponibilidad inicial<sup>25</sup>, principalmente en Transmilenio por el aplazamiento del proceso de titularización que financia la tercera fase del sistema, en los ingresos tributarios en el impuesto de consumo de cerveza en \$34.334 millones, en los no tributarios en \$379.000 millones de valorización Acuerdo 451 de 2010, POT Norte y \$45.009 de multas de tránsito entre los principales. En el rubro de

<sup>24</sup> El presupuesto General del Distrito para la vigencia 2010 fue de \$ 16.801.326 millones.

<sup>25</sup> Reducciones en Transmilenio \$322.868 millones, Aguas de Bogotá \$4.559 millones y Lotería de Bogotá \$1.852 millones y las adiciones en EAAB \$132.569 millones, Hospitales \$82.013 millones, Metrovivienda \$13.063 millones, Renovación Urbana \$1.834 millones y Canal Capital \$1.436 millones

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

transferencias, de la Nación \$287.204 millones y de la Administración Central \$102.278 millones y en los recursos de capital \$276.072 millones<sup>26</sup>.

Los incrementos más significativos correspondieron a los recursos de titularización por \$250.000 millones en Transmilenio. Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Modificación en el Presupuesto de Ingresos**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Nombre	Presupuesto			
	Inicial	Modificación	Definitivo	% Modif.
<b>Disponibilidad inicial</b>	<b>908.574</b>	<b>-98.362</b>	<b>810.211</b>	<b>-10,8</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>8.630.154</b>	<b>-482.812</b>	<b>8.147.343</b>	<b>-5,6</b>
Tributarios	4.349.182	-34.334	4.314.848	-0,8
No tributarios	4.267.589	-436.859	3.830.730	-10,2
Otros ingresos corrientes	13.384	-11.618	1.765	-86,8
<b>Transferencias</b>	<b>3.673.358</b>	<b>-306.311</b>	<b>3.367.047</b>	<b>-8,3</b>
Nación	2.943.373	-287.204	2.656.168	-9,8
Entidades distritales	0	920	920	N.A
Administración central	654.063	-102.278	551.785	-15,6
Departamento	7.628	13.825	21.452	181,2
Otras transferencias	68.295	68.427	136.722	100,2
<b>Recursos de capital</b>	<b>4.177.850</b>	<b>-276.072</b>	<b>3.901.778</b>	<b>-6,6</b>
Recursos del balance	2.094.616	-301.222	1.793.394	-14,4
Recursos del crédito	1.116.726	-279.664	837.063	-25,0
Rendimientos por operaciones financieras	231.720	28.740	260.460	12,4
Diferencial cambiario	0	0	0	N.A
Excedentes financ. estapublicos y utilid. empresas	562.042	6.466	568.508	1,2
Donaciones	2.507	1.571	4.078	62,7
Reducción capital empresas	0	0	0	N.A
Recursos de titularización	0	250.000	250.000	N.A
Aportes de capital	9.700	0	9.700	0,0
Otros recursos de capital	160.539	18.036	178.575	11,2
<b>Total ingresos</b>	<b>17.389.936</b>	<b>-1.163.557</b>	<b>16.226.379</b>	<b>-6,7</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.- SIVICOF

La reducción en los ingresos generó su contrapartida en el presupuesto de egresos, ajustándose lo proyectado en inversión directa en \$629.379 millones, que impacta directamente el plan de desarrollo “Bogotá Positiva para vivir mejor”, así: Del objetivo Ciudad de Derechos, el programa Garantía del aseguramiento y atención en salud en \$334.805 millones; Objetivo Derecho a la Ciudad, en el programa Vías para la movilidad \$399.273 millones dentro de los más significativos. En el servicio de la deuda \$134.915 millones (deuda externa \$68.419 millones, deuda interna \$22.029 millones, pensiones \$45.020 millones). Los demás recortes se presentaron en los rubros pasivos exigibles, reservas presupuestales y cuentas por pagar. Cuadro 5.

<sup>26</sup> En recursos del balance \$301.221 millones, en recursos del crédito \$279.663 millones

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**Cuadro 5**  
**Modificación en el Presupuesto de Gastos e Inversión**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Nombre	Presupuesto			
	Inicial	Modific.	Definitivo	% Modific.
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>2.676.161</b>	<b>25.311</b>	<b>2.701.472</b>	<b>0,9</b>
Servicios personales	1.193.785	-3.036	1.190.750	-0,3
Gastos generales	571.012	47.654	618.666	8,3
Transferencias para funcionamiento	735.887	-16.638	719.249	-2,3
Cuentas por pagar	103.314	-10.045	93.269	-9,7
Pasivos exigibles	0	742	742	N.A
Reservas presupuestales	53.867	6.634	60.501	12,3
Pago de cesantías	18.296	0	18.296	0,0
<b>Gastos de operación</b>	<b>1.136.714</b>	<b>236.207</b>	<b>1.372.921</b>	<b>20,8</b>
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>544.148</b>	<b>-134.915</b>	<b>409.233</b>	<b>-24,8</b>
Interna	113.089	-22.030	91.059	-19,5
Externa	272.498	-68.420	204.078	-25,1
Pensiones	116.200	-45.020	71.180	-38,7
Transferencias servicio de la deuda	421	-141	280	-33,5
Cuentas por Pagar	176	-72	105	-40,6
Pasivos exigibles	24.864	-24.864	0	-100,0
Pasivos contingentes	16.900	25.631	42.531	151,7
<b>Inversión</b>	<b>12.924.079</b>	<b>-1.192.809</b>	<b>11.731.270</b>	<b>-9,2</b>
Directa	8.578.794	-629.379	7.949.416	-7,3
Bogotá positiva	8.578.794	-629.379	7.949.416	-7,3
Ciudad de derechos	4.439.942	-336.403	4.103.539	-7,6
Derecho a la ciudad	3.099.929	-176.440	2.923.489	-5,7
Ciudad global	387.119	-87.770	299.348	-22,7
Participación	26.306	1.548	27.854	5,9
Descentralización	21.101	6.649	27.750	31,5
Gestión pública efectiva y transparente	551.879	-25.189	526.689	-4,6
Finanzas sostenibles	52.518	-11.773	40.746	-22,4
Transferencias para la inversión	1.313.175	-70.815	1.242.360	-5,4
Deficit compromisos vigencias anteriores	1.156.496	-148.252	1.008.245	-12,8
Pasivos exigibles	406.518	-21.515	385.003	-5,3
Reservas presupuestales	1.469.095	-322.848	1.146.247	-22,0
<b>Disponibilidad final</b>	<b>108.835</b>	<b>-97.351</b>	<b>11.484</b>	<b>-89,4</b>
<b>Total gastos</b>	<b>17.389.936</b>	<b>-1.163.557</b>	<b>16.226.379</b>	<b>-6,7</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

## Resultados presupuestales

Al confrontar el recaudo \$15.3 billones con los giros contabilizados \$11.8 billones, se obtuvo un superávit de operaciones efectivas por \$3.6 billones. Es decir, los ingresos superaron a los giros. Al comparar el recaudo con la ejecución total se presenta una situación de superávit presupuestal de \$0.9 billones, estos resultados en términos de gestión presupuestal no son satisfactorios, dado que muestran falencias en la planeación y ejecución, teniendo en cuenta que la Administración mantuvo recursos suficientes para cubrir el gasto público y dar cumplimiento a los compromisos definidos en el Plan de Desarrollo, sin embargo su nivel de ejecución del gasto no fue óptimo, al ubicarse en 88,4%. Cuadros 6 y 9.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**Cuadro 6**  
**Situación Presupuestal por Niveles de Gobierno**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Niveles	Ejecución				Situación tesorería	Situación presupuestal
	Recaudo	Giros	Compromisos	Ejecución		
Administración Central	9.461.417	5.197.145	507.098	5.704.243	4.264.272	3.757.174
Establecimientos Públicos	1.361.932	3.011.484	717.396	3.728.880	-1.649.551	-2.366.948
Contraloría	0	70.935	1.414	72.348	-70.935	-1.414
Universidad Distrital F.J.C.	178.689	208.807	62.703	271.510	-30.118	-92.821
<b>Total Anual</b>	<b>11.002.038</b>	<b>8.488.371</b>	<b>1.288.610</b>	<b>9.776.981</b>	<b>2.513.668</b>	<b>1.225.057</b>
Empresas Ind. y comerciales	3.158.989	2.205.287	1.019.120	3.224.408	953.702	-65.418
Empresas Sociales del Estado	1.138.692	1.041.685	304.081	1.345.766	97.007	-207.074
<b>Total Distrital</b>	<b>15.299.719</b>	<b>11.735.343</b>	<b>2.611.811</b>	<b>14.347.154</b>	<b>3.564.376</b>	<b>952.565</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

La no ejecución total del presupuesto y la constitución de compromisos, son síntomas de incumplimiento en la planeación presupuestal y puede ocasionar sobrecostos, al retrasar la entrega de bienes y servicios que demanda la ciudadanía, así mismo afecta las metas y programas contemplados en el plan de desarrollo. De acuerdo con la función del presupuesto, de propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo de los territorios, su no ejecución puede tener repercusiones en el crecimiento económico, dado que el gasto público es un dinamizador de la economía, teniendo en cuentas que una de sus funciones es de generar las condiciones para jalónar la inversión privada.

De la comparación entre los ingresos y los egresos, se observó que con los ingresos recurrentes (corrientes más transferencias) el Distrito cubrió la totalidad de lo girado en gastos corrientes y el 93% de lo girado en la inversión pública, no haciendo presión para la utilización del crédito.

La generación de recursos propios (tributarios y no tributarios) se ubicó en 53,2% y el de esfuerzo fiscal en 28,6%<sup>27</sup>, entendidos como la capacidad que tienen las entidades territoriales para generar rentas propias.

El grado de dependencia económica se ubicó en 16,1%<sup>28</sup> y del Sistema General de Participaciones en 13,4%, que señalan el peso de las transferencias de la Nación en el total del recaudo. Si bien son porcentajes importantes, no son suficientes para atender los costos de educación y salud.

La Ciudad continúa manteniendo una base sólida de ingresos propios a pesar de la crisis económica que la impactó en 2008 y 2009, y los coletazos que se dieron en 2011. El recaudo tributario en términos reales creció en 3,6% frente al año 2010, como consecuencia del crecimiento del comercio, la venta de vehículos y los procesos de actualización catastral. Sin embargo las

<sup>27</sup> Relación entre recaudo tributario y recaudo total, La ciudad de Bogotá administra 13 impuestos.

<sup>28</sup> Relación entre recaudo por transferencias de la Nación y el recaudo total.

necesidades de infraestructura, seguridad y convivencia también crecen, y mucho más rápido.

### **El rezago presupuestal de 2011<sup>29</sup>**

El rezago presupuestal corresponde a los recursos comprometidos y obligados que por algún caso fortuito no culminaron su proceso presupuestal, al finalizar el período fiscal se podrán constituir en reservas presupuestales y cuentas por pagar, que serán canceladas en la siguiente vigencia, sin perjuicio de afectar presupuestalmente la vigencia de su ejecución.

El rezago en 2011, se ubicó en \$2.6 billones, reservas 49,3% (\$1.3 billones) y cuentas por pagar 50,7% (\$1.3 billones).

En la vigencia 2010, el rezago alcanzó \$2,5 billones, de los cuales el 57% correspondió a reservas presupuestales y el 43% a cuentas por pagar.

### **Reservas presupuestales**

Los recursos comprometidos sumaron \$1.3 billones, así: funcionamiento \$76.695 millones, servicio de la deuda \$224 millones e inversión \$ 1.2 billones.

En gastos de funcionamiento, la Secretaría de Hacienda con \$18.278 millones y la Universidad Distrital con \$16.939 millones, fueron las que dejaron más compromisos constituidos.

En Inversión, las entidades que constituyeron mayores compromisos fueron: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU \$273.528 millones, Fondo Financiero Distrital de Salud \$209.492 millones, Secretaría de Educación \$156.467 millones, Fondo de Vigilancia y Seguridad \$78.218 millones. Secretaría de Hábitat \$76.731 millones, Secretaría de Integración Social \$75.810 millones y Universidad Distrital \$45.764 millones.

### **Cuentas por pagar**

Las cuentas por pagar sumaron \$1.3 billones, de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito \$1.billón y de las Empresas Sociales del Estado \$304.080 millones.

<sup>29</sup> El rezago presupuestal está constituido por las reservas presupuestales más las cuentas por pagar que afectan sólo a la vigencia en la cual se comprometieron o se obligaron y terminan su proceso presupuestal en la vigencia inmediatamente siguiente, sin ningún tipo de afectación a la apropiación de la nueva vigencia.

## Ejecución de ingresos

El recaudo consolidado del D.C., de acuerdo con sus fuentes de financiación ascendió a \$15.3 billones, que representa el 9,8 % del PIB distrital, gestionados en primer lugar, por la Administración Central que aportó \$9,4 billones, básicamente por el recaudo tributario, le sigue las EICD \$3.2 billones, los Establecimientos Públicos con \$1.4 billones, las ESEs \$1.1 billones y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas \$179 mil millones. Cuadro 7.

**Cuadro 7**  
**Administración Distrital**  
**Presupuesto y Ejecución de Ingresos por Niveles de Gobierno**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Niveles	Presupuesto	Recaudo	% Rec.	% Part
Administración Central	9.453.566	9.461.417	100,1	61,8
Establecimientos Públicos	1.230.151	1.361.932	110,7	8,9
Contraloría	0	0	0,0	0,0
Universidad Distrital F.J.C.	174.782	178.689	102,2	1,2
<b>Total Anual</b>	<b>10.858.499</b>	<b>11.002.038</b>	<b>101,3</b>	<b>71,9</b>
Empresas Ind. y comerciales	3.919.295	3.158.989	80,6	20,6
Empresas Sociales del Estado	1.448.584	1.138.692	78,6	7,4
<b>Total Distrital</b>	<b>16.226.378</b>	<b>15.299.719</b>	<b>94,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

En el análisis por rubros, se observó que frente a 2010, los ingresos totales se disminuyeron en 0,1%, más por el ajuste de algunos ítems en la disponibilidad inicial y en los de capital, dado que los ingresos corrientes y las transferencias crecieron entre períodos. Cuadro 8.

**Cuadro 8**  
**Administración Distrital**  
**Presupuesto y Ejecución Acumulada y Agregada de Ingresos**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos de 2011

Nombre	Recaudo 2010 (1)	Presupuesto 2011			Variación % (2) - (1)
		Definitivo	Recaudo (2)	% Recaudado	
Disponibilidad inicial	885.603	810.211	810.211	100,0	5,3
Ingresos corrientes	7.977.633	8.147.343	8.137.402	99,9	53,2
Tributarios	4.377.305	4.314.848	4.671.653	108,3	30,5
No tributarios	3.600.328	3.830.730	3.463.680	90,4	22,6
Otros ingresos corrientes	0	1.765	2.069	117,2	0,0
Transferencias	2.956.956	3.367.047	3.048.213	90,5	19,9
Nación	2.616.675	2.656.168	2.467.056	92,9	16,1
Entidades distritales	11.464	920	920	100,0	0,0
Administración central	277.555	551.785	543.264	98,5	3,6
Departamento	944	21.452	6.149	28,7	0,0
Otras transferencias	50.318	136.722	30.824	22,5	0,2
Recursos de capital	3.490.793	3.901.778	3.303.892	84,7	21,6
Recursos del balance	2.314.431	1.793.394	1.938.539	108,1	12,7
Recursos del crédito	182.566	837.063	79.257	9,5	0,5
Rendimientos por operaciones financieras	255.106	260.460	322.136	123,7	2,1
Diferencial cambiario	-11.671	0	-4.607	N.A	0,0
Excedentes financ. estapublicos y utilid. empresas	254.916	568.508	635.889	111,9	4,2
Donaciones	1.553	4.078	2.037	49,9	0,0
Reducción capital empresas	0	0	166.940	N.A	1,1
Recursos de titularización	281.583	250.000	4.581	1,8	0,0
Aportes de capital	0	9.700	9.700	100,0	0,1
Otros recursos de capital	212.308	178.575	149.422	83,7	1,0
<b>Total ingresos</b>	<b>15.310.985</b>	<b>16.226.379</b>	<b>15.299.719</b>	<b>94,3</b>	<b>100,0</b>

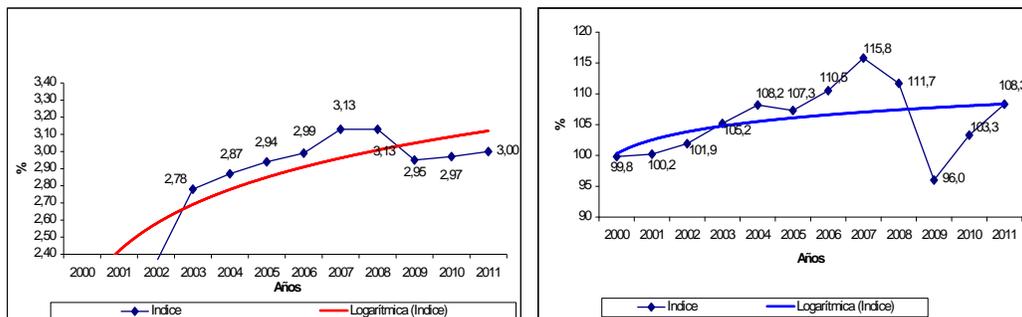
Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Por rubros, la financiación del presupuesto se soportó en los ingresos corrientes con el 53,2%, dado que los tributarios aportan 30,5% y los no tributarios 22,6%, le siguen en su orden los recursos de capital 21,6%, las transferencias de la Nación 16,1% y finalmente la disponibilidad inicial 5,3%. Estos resultados mantienen lo obtenido en 2010, y muestran el peso de los tributarios con crecimiento del 6,7%, mientras los de capital decrecieron entre periodos.

El índice de presión fiscal<sup>30</sup> 3% sobre los tributos distritales, y el porcentaje de recaudo tributario, 108,3% mejoraron frente a lo logrado en la vigencia anterior 2,97% y 103,3%. En la gráfica 2, se visualiza el comportamiento del índice de presión fiscal con los impuestos distritales y el nivel de recaudo tributario, periodo 2000 – 2011,<sup>31</sup> donde se evidencia una recuperación paulatina en 2011, sin alcanzar el comportamiento de los años 2007 y 2008. Gráfica 2.

**Gráfica 2**  
**Índice de Presión Fiscal Local**                      **% Recaudo Tributario**



Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

La ciudad contribuye con la generación de recaudo de los tributos nacionales de renta e IVA principalmente, al incluirlos, el índice de presión fiscal puede superar el 21%.<sup>32</sup>

Frente a este resultado, es importante plantear el debate sobre la carga tributaria, si existe espacio para ampliarla, si en la ciudad se evidencia marchitamiento de los ingresos o algún síntoma de la denominada pereza fiscal,<sup>33</sup> teniendo en cuenta el nivel de transferencias nacionales que se trasladan a la ciudad, que no compensan el esfuerzo fiscal de la ciudad y la

<sup>30</sup> Presión tributaria o presión fiscal es un término económico para referirse al porcentaje de los ingresos que los particulares aportan al Estado en concepto de impuestos. Indicador definido como la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Bruto Interno (PBI) de un país, en nuestro caso sobre el PIB de Bogotá.

<sup>31</sup> Los resultados de los años 2009, 2010 y 2011, en el Impuesto predial cambian por la transferencia a la CAR.

<sup>32</sup> [www.bogotahumana.gov.co](http://www.bogotahumana.gov.co), Según la Secretaria de Hacienda Distrital, para el 2010 la presión tributaria total fue de 20.04%

<sup>33</sup> Lizarazo Hoyos Andrés, La Pereza Fiscal en [WWW.Buenas tareas.com](http://WWW.Buenas tareas.com). Es la renuencia a explotar al máximo el potencial fiscal de la entidad territorial, consiste en el deterioro de la capacidad de recaudo de recursos propios por parte de municipios y departamentos, y una mayor dependencia de los recursos otorgados por el sistema general de participaciones.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

expectativa por una reforma tributaria nacional, que puede en gran medida impactar económicamente a los habitantes de la ciudad y las finanzas del sector público distrital.

En los ingresos no tributarios, se presentó una disminución en lo recaudado frente al 2010, básicamente en los hospitales de la red pública distrital. Y en otros ingresos corrientes de las empresas industriales y comerciales, principalmente de Transmilenio. Los demás ítems muestran comportamiento similar a lo ocurrido en 2010, destacándose la venta de servicio de acueducto con crecimiento del 4,8% y multas de tránsito con el 9,5%. Las transferencias de la Nación se ajustaron a lo normado, con ejecución de 92,9%.

### Ejecución de Gastos e Inversión

La ejecución pasiva del presupuesto general ascendió a \$14.3 billones, 88,4% de cumplimiento, monto inferior en el 4,8% al alcanzado en la vigencia 2010. El monto ejecutado representó 9,2% del PIB Distrital, los giros alcanzaron 72,3% de cumplimiento y los compromisos y cuentas por pagar 16,1%. El último porcentaje se incrementó frente al resultado de la vigencia 2010, pero se mantiene la tendencia, de constituirse un monto importante de compromisos que traspasan su ejecución a la siguiente vigencia, hecho que afecta las metas del plan de desarrollo y el compromiso de la administración de disminuir las reservas hasta llegar al 5% en el año 2012. Cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**Administración Distrital**  
**Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos de 2011

Nombre	Ejecución 2010 (1)	Presupuesto 2011						Vari % (1) - (2)
		Definitivo	Giros	Reservas	Ejecución (2)	% Ejec.	% Part.	
<b>Gastos de funcionamiento</b>	2.474.455	2.701.472	2.343.129	207.572	2.550.700	94,4	17,8	3,1
Servicios personales	1.091.087	1.190.750	1.099.124	42.135	1.141.259	95,8	8,0	4,6
Gastos generales	540.626	618.666	433.507	131.693	565.199	91,4	3,9	4,5
Transferencias para funcionamiento	648.902	719.249	657.780	19.229	677.009	94,1	4,7	4,3
Cuentas por pagar	107.508	93.269	81.004	10.814	91.818	98,4	0,6	-14,6
Pasivos exigibles	2.568	742	517	222	739	99,7	0,0	-71,2
Reservas presupuestales	62.207	60.501	55.799	3.479	59.278	98,0	0,4	-4,7
Pago de cesantías	21.557	18.296	15.398	0	15.398	84,2	0,1	-28,6
<b>Gastos de operación</b>	1.298.271	1.372.921	1.070.181	282.264	1.352.446	98,5	9,4	4,2
<b>Servicio de la deuda</b>	653.020	409.233	387.123	357	387.480	94,7	2,7	-40,7
Interna	375.245	91.059	88.840	181	89.021	97,8	0,6	-76,3
Externa	201.559	204.078	195.985	132	196.117	96,1	1,4	-2,7
Pensiones	65.115	71.180	66.326	0	66.326	93,2	0,5	1,9
Transferencias servicio de la deuda	116	280	280	0	280	100,0	0,0	141,0
Cuentas por pagar	141	105	61	44	105	100,0	0,0	-25,7
Pasivos exigibles	4.063	0	0	0	0	0,0	0,0	-100,0
Pasivos contingentes	6.780	42.531	35.631	0	35.631	83,8	0,2	425,5
<b>Inversión</b>	10.642.670	11.731.270	7.934.910	2.121.618	10.056.529	85,7	70,1	-5,5
<b>Directa</b>	7.591.393	7.949.416	5.024.136	1.651.860	6.675.996	84,0	46,5	-12,1
Bogotá positiva	7.591.393	7.949.416	5.024.136	1.651.860	6.675.996	84,0	46,5	-12,1
Ciudad de derechos	4.412.186	4.103.539	3.314.318	421.778	3.736.096	91,0	26,0	-15,3
Derecho a la ciudad	2.380.912	2.923.489	1.177.171	922.816	2.099.987	71,8	14,6	-11,8
Ciudad global	179.464	299.348	136.480	153.753	290.233	97,0	2,0	61,7
Participación	26.521	27.854	19.795	5.606	25.400	91,2	0,2	-4,2
Descentralización	23.352	27.750	17.931	8.694	26.625	95,9	0,2	14,0
Gestión pública efectiva y transparente	508.845	526.689	330.503	128.121	458.624	87,1	3,2	-9,9
Finanzas sostenibles	60.114	40.746	27.939	11.091	39.030	95,8	0,3	-35,1
Transferencias para la inversión	898.374	1.242.360	1.087.262	86	1.087.348	87,5	7,6	21,0
Deficit compromiso vigencia anterior	0	315.709	315.709	0	315.709	100,0	2,2	N.A.
Cuentas por pagar	931.714	692.536	491.747	192.689	684.436	98,8	4,8	-26,5
Pasivos exigibles	106.964	385.003	168.559	1.464	170.023	44,2	1,2	59,0
Reservas presupuestales	1.114.224	1.146.247	847.496	275.519	1.123.016	98,0	7,8	0,8
Disponibilidad final	0	11.484	0	0	0	0,0	0,0	N.A.
<b>Total gastos</b>	15.068.416	16.226.379	11.735.343	2.611.811	14.347.154	88,4	100,0	-4,8
%			72,3	16,1	88,4			

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

La ejecución del gasto se orientó a: funcionamiento 17,8%, operación 9,4%, servicio de la deuda 2,7%, e inversión 70,1%. Situación que se ha mantenido en los últimos años, en el 2010 la relación fue: funcionamiento 16,4%, operación 8,6%, servicio de la deuda 4,3%, e inversión 70,6%. Estructura generada por efecto de la aplicación de políticas de austeridad en el gasto de funcionamiento (Ley 617 de 2000), que han permitido una mayor proporción de recursos a la inversión. Sin embargo, de lo ejecutado en la inversión el 11,2% se utilizó para cubrir el rezago presupuestal del 2010.

El servicio de la deuda se ajustó al cronograma de pagos, con una ejecución del 94,7%. La inversión al igual que en la vigencia anterior no fluyó en la misma línea con un cumplimiento del 85,7% y se constituyó un monto importante de compromisos por pagar \$2.6 billones, que deben ser trasladados a la vigencia siguiente, con las dificultades propias de ejecutar dos presupuestos en el mismo año y la necesidad de armonizar en 2012 los planes de desarrollo. Las transferencias de inversión reportaron ejecución del 87,5%.

### Ejecución del Plan de Desarrollo

En 2011 culminó el periodo del gobierno de (Samuel Moreno – Clara López), sin embargo hasta el mes de mayo de 2012 se extiende el Plan de Desarrollo, “Bogotá Positiva para vivir mejor”,<sup>34</sup> al cual se asignó en la vigencia 2011, un presupuesto definitivo por \$7.9 billones, con ejecución del 84%. El nivel de giros se ubicó en el 63,2% y los compromisos en 20,8%, un porcentaje elevado que se traduce en reservas para ejecutar en el 2012.

Los objetivos Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad concentraron el 87,5% de los recursos, los otros 5 objetivos participan con el 12,5%. Cuadro 10.

**Cuadro 10**  
**Administración Distrital**  
**Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva, Para Vivir Mejor”**  
**A 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Objetivos estructurantes	Presupuesto	Giros	Compromisos	Total	% ejec.	% Partc
Ciudad de derechos	4.103.539	3.314.318	421.778	3.736.096	91,0	56,0
Derecho a la ciudad	2.923.489	1.177.171	922.816	2.099.987	71,8	31,5
Ciudad global	299.348	136.480	153.753	290.233	97,0	4,3
Participación	27.854	19.795	5.606	25.400	91,2	0,4
Descentralización	27.750	17.931	8.694	26.625	95,9	0,4
Gestión pública efectiva y transparente	526.689	330.503	128.121	458.624	87,1	6,9
Finanzas sostenibles	40.746	27.939	11.091	39.030	95,8	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>7.949.416</b>	<b>5.024.136</b>	<b>1.651.860</b>	<b>6.675.996</b>	<b>84,0</b>	<b>100,0</b>
%		<b>63,2</b>	<b>20,8</b>	<b>84,0</b>		

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

<sup>34</sup> El Plan se estructuró con siete objetivos estructurantes (propósitos o políticas) que se ejecutan a través de 52 programas y 195 proyectos que son las líneas de acción que determinan el escenario estratégico y se traducen en bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Los objetivos con menor ejecución presupuestal en su orden fueron Derecho a la Ciudad y Gestión Pública Efectiva y Transparente, resultado generado en el primero al igual que en 2010, por los atrasos en los programas: Sistema Integrado de Transporte Público, de un presupuesto de \$1.4 billones se ejecutó el 55,6% y en el de vías para la movilidad de \$384.532 millones se ejecutó el 75%. En el de Gestión Pública el proyecto más atrasado fue el 0232 Fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la gestión del IDU, con ejecución de 82,5%, los demás programas muestran ejecución superior al 85%.

Transcurridos los cuatro años de gobierno de la administración Moreno – López y tres y medio de vigencia del Plan de Desarrollo, las cifras de ejecución presupuestal señalan, que de un total estimado por \$38.8 billones, a diciembre de 2011 se han ejecutado \$24,7 billones, el 63,7% del plan<sup>35</sup>, siendo muy difícil un nivel óptimo de ejecución.

Frente al análisis por Sectores Administrativos, los de Educación, Salud, Movilidad y Hacienda concentran por monto la mayor ejecución presupuestal, en razón a las prioridades del gobierno y que en los dos primeros se cancela la nómina del personal operativo.

Los sectores de Movilidad, Salud y Hábitat reportaron los menores índices de ejecución presupuestal, situación asociada a las problemáticas de gestión en las respectivas secretarías y sus entidades. Cuadro 11.

**Cuadro 11**  
**Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversiones**  
**Por Sectores Administrativos a 31 de Diciembre de 2011**

Millones de pesos

Sectores	Presupuesto				%
	Definitivo	Giros	Compromisos	Ejecución	
Gestión pública	117.478	103.184	13.183	116.367	99,1
Gobierno, seguridad y convivencia	595.857	426.896	125.682	552.577	92,7
Hacienda	2.407.817	2.150.146	45.138	2.195.284	91,2
Planeación	68.806	60.550	5.636	66.187	96,2
Desarrollo económico. ind. y com.	166.791	131.902	24.109	156.011	93,5
Movilidad	1.654.927	849.739	402.822	1.252.561	75,7
Educación	2.577.962	2.228.636	222.325	2.450.961	95,1
Salud	1.601.993	1.178.556	212.323	1.390.879	86,8
Integración social	707.622	593.242	102.383	695.625	98,3
Cultura, recreación y deporte	271.666	232.667	25.643	258.310	95,1
Ambiente	97.462	82.357	12.067	94.425	96,9
Hábitat	386.887	255.294	93.611	348.905	90,2
Otras entidades distritales	203.231	195.200	3.687	198.888	97,9
<b>Total sectores administrativos</b>	<b>10.858.499</b>	<b>8.488.371</b>	<b>1.288.610</b>	<b>9.776.981</b>	<b>90,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

La mayor problemática se observa en el sector de movilidad, generada en la contratación y atraso de la malla vial, siendo este uno de los inconvenientes más significativos que afronta la ciudad.

<sup>35</sup> Se realizó la sumatoria de ejecución presupuestal del Plan de los años 2008 a 2011 en valores constantes de 2008 y se comparó con monto total del plan aprobado. En 2008 únicamente se anotó lo que se ejecutó bajo el actual plan, dado que hasta el 30 de mayo se ejecutó bajo el Plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## Estado de tesorería

Efectuado el examen, desde el punto de vista económico, del Estado de Tesorería del Distrito Capital, mediante la comparación de los recursos disponibles frente a los compromisos adquiridos a diciembre 31 de 2011, se liquida un superávit de tesorería de \$2.5 billones. Cuadro 12.

**Cuadro 12**  
**Tesorería del Distrito Capital**  
**A diciembre 31 de 2011**

Concepto	Parcial	Total
Fondos de tesorería	2.645.487	
Inversiones temporales	2.524.821	
<b>Total Disponible</b>		<b>5.170.308</b>
Reservas presupuestales	1.288.610	
Cuentas por pagar	1.323.201	
<b>Total compromisos</b>		<b>2.611.811</b>
<b>Situación de Tesorería</b>		<b>2.558.497</b>

Millones de pesos

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

No se incluye la información de las entidades que no son objeto de presentar información presupuestal.

Los fondos de tesorería se concentraron en un 90% en siete entidades, así: Secretaría de Hacienda (SHD), Fondo Financiero Distrital de Salud (FFDS), Transmilenio S.A, Empresa de Acueducto y Alcantarillado (EAAB), Secretaría de Educación (SED) Fondo de Vigilancia y seguridad y el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Pero, la SHD y el FFDS aportan el 65% del total que tiene la tesorería. Y, solo la SHD tiene fondos disponibles equivalentes al 33% del total.

En lo que respecta a las inversiones temporales del Distrito, el 98% está concentrado en tres entidades SHD, EAAB, e IDU. La mayor cantidad de recursos son de propiedad de la Secretaría de Hacienda con el 66%.

## Deuda pública consolidada

El saldo consolidado de la deuda pública Distrital a 31 de diciembre de 2011 se situó en \$6.5 billones<sup>36</sup>, monto que representa el 4,2% del PIB distrital proyectado para 2011. Las empresas participaron del 73,4% (\$4.7 billones)<sup>37</sup>, y la Administración Central -SDH del 26,6% (\$1.7 billones). Del total el 67,5% corresponde a deuda externa y el 32,5% a deuda interna.

La Administración Central finalizó 2011 con un endeudamiento por \$1.7 billones, y un cupo disponible de \$1.5 billones. Los indicadores de capacidad de pagos y sostenibilidad se ubicaron en 2,78% y 23,98%, los cuales se encuentran por debajo de los techos establecidos por la Ley 358 de 1997<sup>38</sup>,

<sup>36</sup> Se incluyó la información de todas las entidades, a sí algunas no tengan obligación de reportar información presupuestal por su composición accionaria.

<sup>37</sup> Entre las empresas, TGI participa del 50,4%, EEB el 31,5%, la EAAB el 10,8% y ETB el 6,3%

<sup>38</sup> Los límites son solvencia 40% y .sostenibilidad 80%

situación que le permite a la ciudad mantener un margen mayor de endeudamiento.

Al evaluar la cantidad de recursos depositados en el sistema financiero, la no utilización de recursos del crédito, incluso de deuda ya contratada, el monto de compromisos constituidos al finalizar 2011 de \$2.6 billones, se puede inferir que en la vigencia se presentaron inconvenientes en la gestión presupuestal y lo desfavorable que resulta para el Distrito, la práctica de mantener endeudamiento sin la utilización oportuna de los recursos y al mismo tiempo conservar grandes sumas de dinero en el sistema financiero<sup>39</sup>.

### Cuentas del Tesoro

Corresponden a las disponibilidades y derechos con término menor a un año, denominados activos y pasivos corrientes, la diferencia entre estos determina el capital de trabajo, es decir lo disponible una vez financiada las obligaciones. Para el 2011 se determinó un activo corriente de \$10.9 billones, pasivo corriente \$2.9 billones y capital de trabajo \$7.9 billones<sup>40</sup>. Cuadro 13.

**Cuadro 13**  
**Composición del Activo y Pasivo Corriente Ajustado**

Millones de Pesos

Cuentas	VIGENCIA		VARIACION		VALOR REAL 2011	VARIACION REAL	
	2011	2010	ABSOLUTA	RELATIVA		ABSOLUTA	RELATIVA
Efectivo	3.787.784	2.822.914	964.870	34%	3787784	964.870	34%
Inversiones e Instrumentos Derivados	2.616.537	2.073.622	542.915	26%	2616537	542.915	26%
Rentas por Cobrar	519.750	693.507	-173.757	-25%	519750	-173.757	-25%
Deudores	3.721.786	5.190.236	-1.468.450	-28%	3721786	-1.468.450	-28%
Inventarios	182.703	179.468	3.235	2%	182703	3.235	2%
Otros Activos	339.862	1.832.705	-1.492.843	-81%	339862	-1.492.843	-81%
Saldos de Consolidación	-203.193	-137.292	-65.901	48%	-203193	-65.901	48%
<b>ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>10.965.229</b>	<b>12.655.160</b>	<b>-1.689.931</b>	<b>-13%</b>	<b>10.965.229</b>	<b>-1.689.931</b>	<b>-13%</b>
Operaciones de Crédito Público y Financiamiento con Banca Central	515.605	196.521	319.084	162%	515.605	319.084	162%
Operaciones de Financiamiento e Instrumentos Derivados*	1.198.872	41.693	1.157.179	2775%	13.825	-27.868	-67%
Cuentas por Pagar	1.462.279	1.231.252	231.027	19%	1.462.279	231.027	19%
Obligaciones Laborales y de Seguridad Social	423.569	433.206	-9.637	-2%	423.569	-9.637	-2%
Otros Bonos y Títulos Emitidos	24.661	18.084	6.577	36%	24.661	6.577	36%
Pasivos Estimados*	2.235.371	346.432	1.888.939	545%	491.568	145.136	42%
Otros Pasivos	232.825	243.795	-10.970	-4%	232.825	-10.970	-4%
Saldos de Consolidación	-179.623	-158.921	-20.702	13%	-179.623	-20.702	13%
<b>PASIVO CORRIENTE</b>	<b>5.913.559</b>	<b>2.352.062</b>	<b>3.561.497</b>	<b>151%</b>	<b>2.984.709</b>	<b>632.647</b>	<b>27%</b>
<b>CAPITAL DE TRABAJO</b>	<b>5.051.670</b>	<b>10.303.098</b>	<b>-5.251.428</b>	<b>-51%</b>	<b>7.980.520</b>	<b>-2.322.578</b>	<b>-23%</b>

Fuente: Balance General Consolidado del Sector Público Distrital a 31 de diciembre de 2011-SDH y Dirección de Economía y Finanzas Distritales.

<sup>39</sup> Ver Informes obligatorios Deuda Pública, Estado de Tesorería e Inversiones Financieras del Distrito Capital a 31 de diciembre de 2011, Dirección de Economía y Finanzas Distritales. Contraloría de Bogotá.

<sup>40</sup> En el Balance General Consolidado de 2011, entidades como FONCEP y Empresa de Energía de Bogotá reportaron errores que afectaron los resultados del pasivo corriente y del capital de trabajo. En la sexta columna del cuadro 14 se registró el valor real de la cuenta.

Los derechos inmediatos del sector público fueron de \$10.9 billones, monto inferior en \$1.7 billones, frente a lo reportado el año anterior \$12.7 billones. La disminución en el activo corriente está representado principalmente en las cuentas de deudores<sup>41</sup> y otros activos<sup>42</sup>. Las obligaciones a corto plazo se ubicaron en \$2.9 billones con una variación del 27% representado en \$632.647 millones.

### **Gestión Presupuestal**

La administración Distrital en 2011 logró la generación de recursos importantes para la financiación del gasto público, con resultados positivos en los ingresos corrientes, principalmente los tributarios con el 100,8% de recaudo, resultado que disminuyó la presión para la utilización del crédito. Con los ingresos corrientes se financió la totalidad del gasto corriente y un remanente importante para la inversión pública, sin embargo al realizar el análisis de la ejecución efectiva de gastos e inversiones (giros), se encontró que el 67% de las entidades del Distrito mostraron ejecuciones inferiores al 85% del presupuesto asignado, y apenas el 33% superan este porcentaje. En el extremo, se encuentran 6 entidades con niveles de realización presupuestal inferior al 65%, es decir con baja gestión<sup>43</sup>.

Al sumarle las reservas y cuentas por pagar a los giros, resultó que el 52% de las entidades están por encima del 95% de ejecución.

En materia de descentralización, se conservan los inconvenientes de ejecución presupuestal. Manteniendo la misma línea de análisis, la ejecución efectiva promedio de las 20 Localidades no llegó al 55%, donde se comprueba que los FDL prácticamente ejecutan su presupuesto con un año de atraso. Situación no justificable teniendo en cuenta que las localidades cuentan con atribuciones en la atención de los servicios públicos, la construcción de obras, el mejoramiento del espacio público, elaborar y ejecutar su propio plan de desarrollo<sup>44</sup>.

Al relacionar la ejecución total del gasto, con el presupuesto definitivo se observó falta de gestión, teniendo en cuenta que se dejó sin ejecutar \$1.9 billones y frente al recaudo \$0.9 billones.

Bajo las consideraciones anteriores, se puede concluir que Bogotá mantiene sus finanzas sanas en el corto plazo, por el comportamiento de los ingresos

<sup>41</sup> La cuenta de deudores se disminuyó en un 28% con \$1.468.450 millones; entre otras por las subcuentas de Ingresos no Tributarios, Recursos Entregados en Administración.

<sup>42</sup> La cuenta de Otros Activos presenta una disminución del 81% con \$1.492.843 millones, ocasionado principalmente por la disminución en la subcuenta de Reserva Financiera Actuarial dado que se cometió un error de reporte en los Estados Contables del FONCEP por \$1.200.752 millones que debieron reportarse en el año 2010 como porción no corriente y para el 2011 este error fue subsanado.

<sup>43</sup> Transmilenio S.A., Metrovivienda, Hábitat, Fondo de Vigilancia y Seguridad, Secretaria de Movilidad, hospitales de Bosa y Usme.

<sup>44</sup> Ver Decreto 1421, Estatuto Orgánico de Bogotá, Título V, descentralización Territorial.

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

corrientes, pero falta avanzar más en la generación de escenarios destinados a aumentar la demanda agregada, a través del gasto público, siendo indiscutible avanzar en el mejoramiento de la gestión presupuestal, ser más eficiente en los procesos de contratación y ejecución, con el objeto de disminuir los montos de reservas que se constituyen al finalizar cada vigencia, independientemente que su constitución no esté en contravía de la ley.

Las observaciones formuladas en el documento son el resultado de la evaluación de la ejecución del presupuesto en la vigencia 2011, con el objetivo de contribuir a la gestión presupuestal del Distrito. El análisis detallado de cada uno de los niveles de gobierno en que se divide la Administración Distrital se realiza en los capítulos siguientes.

**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá, D.C.

## 1. PRESUPUESTO ANUAL DEL DISTRITO VIGENCIA 2011

El presupuesto Anual, comprende el presupuesto agregado de la Administración Central, los Establecimientos Públicos, la Contraloría y la Universidad Distrital. Siendo este el presupuesto que se somete a discusión en el Concejo para su aprobación. En la vigencia 2011, el presupuesto aprobado fue de \$12.2 billones, el cual en el transcurso del año fue recortado en \$1.3 billones para determinarse un definitivo de \$10.8 billones, monto que corresponde al 7,7%, del PIB distrital y representa el 66,9% del presupuesto general del Distrito. Cuadros 2 y 14.

**Cuadro 14**  
**Presupuesto Anual de Ingresos**  
**A diciembre de 2011**

Millones de pesos

Nombre	Presupuesto			% part.	Recaudo	
	Inicial	Modificac.	Definitivo		Acumulado	%
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>6.008.003</b>	<b>-563.836</b>	<b>5.444.167</b>	<b>50,1</b>	<b>5.727.309</b>	<b>105,2</b>
Tributarios	4.349.182	-34.334	4.314.848	39,7	4.671.653	108,3
No tributarios	1.658.821	-529.502	1.129.320	10,4	1.055.656	93,5
<b>Transferencias</b>	<b>2.610.935</b>	<b>-361.929</b>	<b>2.249.006</b>	<b>20,7</b>	<b>2.165.889</b>	<b>96,3</b>
Nación	2.598.306	-421.737	2.176.569	20,0	2.150.490	98,8
Entidades distritales	0	920	920	0,0	920	100,0
Otras transferencias	12.629	58.888	71.517	0,7	14.479	20,2
<b>Recursos de capital</b>	<b>3.586.165</b>	<b>-420.840</b>	<b>3.165.326</b>	<b>29,2</b>	<b>3.108.840</b>	<b>98,2</b>
Recursos del balance	2.084.616	-301.246	1.783.370	16,4	1.928.481	108,1
Recursos del crédito	762.386	-147.849	614.537	5,7	78.292	12,7
Rendimientos por operaciones financieras	147.064	25.339	172.404	1,6	250.655	145,4
Diferencial cambiario	0	0	0	0,0	-4.607	N.A
Excedentes financieros de los establecimientos públicos y utilidades de empresas	562.042	6.466	568.508	5,2	635.889	112
Donaciones	2.507	804	3.311	0,0	1.616	49
Reducción capital de empresas	0	0	0	0,0	166.940	N.A
Otros recursos de capital	27.550	-4.354	23.196	0,2	51.574	222,3
<b>Total ingresos</b>	<b>12.205.103</b>	<b>-1.346.604</b>	<b>10.858.499</b>	<b>100,0</b>	<b>11.002.038</b>	<b>101,3</b>
%		-11,0			101,3	

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

El monto recortado por \$1.3 billones, representa el 11% del presupuesto aprobado, y afectó los tres grandes componentes del ingreso así:

- Ingresos corrientes: en los ingresos no tributarios los mayores recortes corresponden a valorización del Acuerdo 451 Poz norte \$379.000 millones y multas de tránsito y transporte \$45.000 millones. En los tributarios \$34.334 millones de consumo de cerveza.
- Transferencias: Sistema General de participaciones \$118.825 millones, Fondo Nacional de regalías \$56.300 millones, y de otras transferencias de la Nación \$246.611 millones.
- Recursos de capital: recursos reservas \$206.276 millones, otros recursos del balance de destinación específica \$134.969 millones y recursos del crédito \$147.848 millones.

En el gasto el recorte afectó los siguientes rubros:

Servicio de la deuda en \$128.466 millones, que repercutió en todos sus componentes y en la inversión en \$1.2 billones.

El recaudo se ubicó en 101,3%, comportamiento basado en los tributarios. Los ingresos corrientes reportaron cumplimiento de 105,2%, mejorando frente a 2010, las transferencias alcanzaron el 96,3%, y los recursos de capital 98,2%, indicador último que se afecta entre otros, por los recursos de crédito que únicamente reportaron el 12,7% de cumplimiento, adicional a lo anterior, se presentó la reducción de capital de las empresas industriales y comerciales por \$166.949 millones.

En la ejecución del gasto e inversión, las entidades lograron un desempeño de 90%, siendo giros 78,2% y compromisos 11,9%. Los gastos de funcionamiento se ejecutaron en 92,7%, el servicio de la deuda 93,3% y la inversión en 89,4%. Cuadro 15

**Cuadro 15**  
**Presupuesto Anual de Gastos e Inversión**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto			Ejecución			
	Inicial	Modificación	Definitivo	Giros	Compromisos	Total	%
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>1.576.251</b>	<b>-35.466</b>	<b>1.540.785</b>	<b>1.395.197</b>	<b>66.058</b>	<b>1.461.256</b>	<b>94,8</b>
<i>Servicios personales</i>	794.595	-16.922	777.673	740.491	13.461	753.952	96,9
<i>Gastos generales</i>	196.061	22.475	218.536	155.138	48.156	203.294	93,0
<i>Transferencias para funcionamiento</i>	502.610	-44.965	457.645	419.600	1.181	420.781	91,9
<i>Pasivos exigibles</i>		2.634	2.634	1.137	1.339	2.476	94,0
<i>Reservas presupuestales</i>	59.766	1.312	61.078	58.048	1.922	59.970	98,2
<i>Pagos de cesantías</i>	23.218	0	23.218	20.782	0	20.782	89,5
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>734.123</b>	<b>-178.174</b>	<b>555.949</b>	<b>555.812</b>	<b>0</b>	<b>555.812</b>	<b>100,0</b>
<i>Interna</i>	348.805	-35.832	312.972	312.972	0	312.972	100,0
<i>Externa</i>	222.547	-48.814	173.733	173.617	0	173.617	99,9
<i>Pensiones</i>	146.000	-83.424	62.576	62.575	0	62.575	100,0
<i>Transferencias servicio de la deuda</i>	216	-104	112	112	0	112	100,0
<i>Pasivos contingentes</i>	16.556	-10.000	6.556	6.536	0	6.536	99,7
<b>Inversión</b>	<b>8.945.485</b>	<b>-207.011</b>	<b>8.738.474</b>	<b>6.591.500</b>	<b>1.352.662</b>	<b>7.944.162</b>	<b>90,9</b>
<i>Directa</i>	6.461.639	-101.713	6.359.925	4.805.305	1.167.886	5.973.190	93,9
<i>Transferencias para la inversión</i>	829.093	-24.590	804.503	793.539	157	793.696	98,7
<i>Pasivos exigibles</i>	300.020	-40.702	259.318	102.745	373	103.118	39,8
<i>Reservas presupuestales</i>	1.354.733	-40.006	1.314.727	889.911	184.247	1.074.158	81,7
<b>Total gastos</b>	<b>11.255.858</b>	<b>-420.651</b>	<b>10.835.207</b>	<b>8.542.509</b>	<b>1.418.721</b>	<b>9.961.230</b>	<b>91,9</b>
%				<b>78,8</b>	<b>13,1</b>	<b>91,9</b>	

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

El monto de compromisos al final de la vigencia se ubicó en \$1.3 billones, monto inferior en 12,5% al de la vigencia precedente. A pesar del mejoramiento del índice de ejecución presupuestal, se observaron inconvenientes en los procesos de planeación y de gestión del presupuesto.

## 2. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

### 2.1. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

Con el fin de dar cumplimiento al Programa de Gobierno, al Plan de Desarrollo y así lograr la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, se determinó para la Administración Central, en el periodo de 2011, una proyección de ingresos por \$9.962.389 millones que representaba el 81,6% del Presupuesto Anual<sup>45</sup>. Esta partida se disminuyó en \$508.823 millones, que al descontarlos del presupuesto inicial, deja un valor definitivo de \$9.453.566 millones, detalle que puede observarse en el Cuadro 16.

**Cuadro 16**  
**Administración Central**  
**Presupuesto de ingresos y Neto de Gastos e Inversión**  
**A 31 de diciembre**

Millones de pesos de 2011

Concepto	2011			Var. %	Definitivo 2010(*)	Var. 2011 - 2010	
	Inicial	Modificaciones	Definitivo			Absoluta	%
Corrientes	4.980.970	-89.693	4.891.277	-1,8	4.598.986	292.291	6,4
Transferencias	2.264.029	-124.266	2.139.763	-5,5	2.193.614	-53.851	-2,5
Recursos de capital	2.717.390	-294.864	2.422.526	-10,9	2.390.061	32.465	1,4
<b>Total ingresos</b>	<b>9.962.389</b>	<b>-508.823</b>	<b>9.453.566</b>	<b>-5,1</b>	<b>9.182.661</b>	<b>270.905</b>	<b>3,0</b>
Funcionamiento	759.443	-10.591	748.852	-1,4	692.799	56.054	8,1
Servicio de la deuda	331.210	-84.102	247.108	-25,4	504.975	-257.868	-51,1
Inversión	5.280.534	-222.075	5.058.459	-4,2	4.533.702	524.757	11,6
<b>Total gasto e inversión</b>	<b>6.371.187</b>	<b>-316.767</b>	<b>6.054.419</b>	<b>-5,0</b>	<b>5.731.476</b>	<b>322.943</b>	<b>5,6</b>

Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.  
(\*)A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC s/n DANE = 3,73%<sup>46</sup> para llevarlo a pesos de 2011.

En cuanto a la apropiación de gastos e inversiones, sumados los valores de presupuesto asignados a las entidades que conforman la Administración Central, se estableció un total de \$6.371.187 millones<sup>47</sup>, monto que fue modificado en el transcurrir de la vigencia, y finalmente dio como resultado una variación negativa de \$316.767 millones, es decir un 5%, quedando en \$6.054.419 millones.

También se observa, que la partida de gastos e inversión, es inferior a la de ingresos, en \$3.591.202 millones respecto al inicial y \$3.399.146 millones frente al definitivo, hecho atribuible al manejo que en las dos últimas vigencias, se le ha venido dando a las transferencias interdistritales, que con el fin de presentar un Presupuesto Anual Neto, se eliminó de la parte pasiva del Presupuesto de la Administración Central, el concepto de Transferencias a

<sup>45</sup> Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010 “Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011 y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Acuerdo 457 del 21 de diciembre de 2010, expedido por el Concejo de Bogotá.”. Se fijó por la suma de DOCE BILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL CIENTO TRES MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE (\$12.205.103.264.000), de este valor le correspondió a la Administración Central Ingresos por \$9.962.388.909.000.

<sup>46</sup> Comportamiento de la variación anual del IPC -DANE-Boletín de Prensa del 5 de enero de 2012.

<sup>47</sup> Desagregado por entidades. Artículo 2 - Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010.

Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Cuadro 3.

### Modificaciones presupuestales en 2011<sup>48</sup>

Durante la vigencia, se realizaron cambios en el presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones de la Administración Central<sup>49</sup>, originados en circunstancias no previstas en la fase de programación, que dieron como resultado neto, disminuciones en ingresos por \$508.823 millones (disminuciones \$569.435 millones y aumentos \$60.612 millones) y en gastos \$316.767 millones (aumentos \$12.466 millones y disminuciones \$329.233 millones), Cuadro 17.

**Cuadro 17**  
**Modificaciones Acumuladas a 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Concepto	Inicial	Modificaciones	Definitivo	Variación porcentual
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>4.980.970</b>	<b>-89.693</b>	<b>4.891.277</b>	<b>-1,8</b>
Tributarios	4.323.182	-34.334	4.288.848	-0,8
No tributarios	657.788	-55.359	602.429	-8,4
Tarifas	2.640	0	2.640	0,0
Multas	237.000	-45.010	191.990	-19,0
Contribuciones	41.669	0	41.669	0,0
Participaciones	146.205	-10.030	136.175	-6,9
Derechos	70.023	-319	69.704	-0,5
Intereses moratorios impuestos	55.895	0	55.895	0,0
Sanciones tributarias	81.981	0	81.981	0,0
Otros ingresos no tributarios	22.375	0	22.375	0,0
<b>Transferencias</b>	<b>2.264.029</b>	<b>-124.266</b>	<b>2.139.763</b>	<b>-5,5</b>
Nación	2.251.400	-184.075	2.067.325	-8,2
Entidades Distritales	0	920	920	N.A.
Otras transferencias	12.629	58.888	71.517	466,3
<b>Recursos de capital</b>	<b>2.717.390</b>	<b>-294.864</b>	<b>2.422.526</b>	<b>-10,9</b>
Recursos del balance	1.239.792	-141.043	1.098.749	-11,4
Recursos del crédito	762.386	-147.849	614.537	-19,4
Rendimientos operaciones financieras	127.705	-2.422	125.283	-1,9
Excedentes financieros	560.000	0	560.000	0,0
Donaciones	2.507	804	3.311	32,1
Reducción de capital de empresas	0	0	0	N.A.
Otros recursos de capital	25.000	-4.354	20.646	-17,4
<b>Total ingresos</b>	<b>9.962.389</b>	<b>-508.823</b>	<b>9.453.566</b>	<b>-5,1</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>759.443</b>	<b>-10.591</b>	<b>748.852</b>	<b>-1,4</b>
Servicios personales	516.267	-7.985	508.282	-1,5
Gastos generales	129.516	12.043	141.559	9,3
Transferencias para funcionamiento	76.313	-15.072	61.241	-19,7
Pasivos exigibles	0	266	266	N.A.
Reservas presupuestales	37.347	157	37.504	0,4
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>331.210</b>	<b>-84.102</b>	<b>247.108</b>	<b>-25,4</b>
Interna	58.352	-15.600	42.752	-26,7
Externa	262.437	-58.361	204.076	-22,2
Transferencias servicio deuda	421	-141	280	-33,5
Pasivos contingentes	10.000	-10.000	0	-100,0
<b>Inversión</b>	<b>5.280.534</b>	<b>-222.075</b>	<b>5.058.459</b>	<b>-4,2</b>
Directa	3.203.617	-46.253	3.157.364	-1,4
Transferencias para inversión	1.221.702	-75.635	1.146.067	6,2
Déficit compromisos vigencias anteriores	315.709	0	315.709	0,0
Pasivos exigibles	82.315	-16.278	66.037	-19,8
Reservas presupuestales	457.191	-83.909	373.282	-18,4
<b>Total gasto e inversión</b>	<b>6.371.187</b>	<b>-316.767</b>	<b>6.054.419</b>	<b>-5,0</b>

Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

<sup>48</sup> Decreto 714 del 15 de noviembre de 1996, Título VI. de las modificaciones presupuestales, Artículos 63, 64, 65 y 66. Decreto 396 del 11 de junio de 1996.

<sup>49</sup> Adición: Decreto Distrital 104 del 18 de marzo 2011. Traslado: Con cargo al Fondo de Compensación Distrital, según Decretos Distritales Nos. 112 del 30 de marzo, 456 del 14 de octubre, 529 del 25 de noviembre, 566 del 12 de diciembre y 621 del 28 de diciembre. Sustitución: Decretos Distritales Nos: 474 del 1 de noviembre, 584 y 587 del 15 de diciembre. Reducción: Decretos Distritales Nos: 475 del 1 de noviembre y 648 del 28 de diciembre. Ajustes en el Presupuesto de Rentas e Ingresos de la Administración Central s/n Resoluciones de la SDH Nos: 001 del 21 de junio, 003 del 20 de septiembre, 004 y 005 del 20 y 28 de octubre de 2011. Corrección Presupuesto Anual según Resolución 007 del 30 de diciembre de 2011.

## **Presupuesto definitivo 2011 Vs 2010**

La Administración Central contó con las directrices de política para la programación presupuestal de la vigencia 2011, las cuales fueron estudiadas y analizadas por el Consejo de Política Económica y Fiscal -CONFIS, e impartidas por el Alcalde Mayor de Bogotá<sup>50</sup>.

Para la estimación de ingresos<sup>51</sup>, aplicaron las variables del entorno macroeconómico (internas y externas) de mayor incidencia en la economía de Bogotá, igualmente tuvieron en cuenta la evolución de los rubros de ingresos corrientes, en su componente vegetativo y de gestión, y estrategias que permitieran robustecer este grupo de ingresos, como la gestión de cobro de cartera, incremento en el control contra la morosidad, evasión y elusión, actualización de la base catastral de la ciudad, entre otras. En lo que corresponde a las transferencias, y en particular las del Sistema General de Participaciones –SGP, los estimativos se fundamentaron en las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007 y el Acto Legislativo 04 de 2007, y por el lado de los recursos de capital, se programaron mayores recursos, basados en el crecimiento que alcanzarían las utilidades de las empresas societarias a ser repartidas (Empresa de Energía de Bogotá –EEB y Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB).

Ahora bien, establecidas las partidas definitivas, como fuentes de financiamiento, Cuadro 17, se evidenció que en 2011, el 51,8% de los recursos provendría de ingresos corrientes (tributarios 45,4% y no tributarios 6,4%) la otra parte, ingresaría por transferencias 22,6% y recursos de capital 25,6%.

Comparado con 2010 y en términos reales, el presupuesto definitivo de 2011 fue superior en 3% (producto de incrementos de 6,4% en ingresos corrientes y 1,4% en recursos de capital, y disminución de 2,5% en transferencias).

Para la vigencia en estudio no se estimó suma alguna por reducción de capital de las empresas, pero si se previó percibir recursos adicionales por utilidades de empresas, en cuantía de \$560.000 millones (EEB \$410.000 millones y ETB \$150.000 millones)<sup>52</sup>. De otra parte, la programación de créditos incluyó un

<sup>50</sup> Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal Vigencia 2011. Acta No. 04 del 11 de marzo de 2010 (punto 2 del orden del día) del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal –CONFIS –Reunión Ordinaria y Circular Acta No. 02 del 24 de febrero de 2011 (Punto 4 del orden del día) No. 009 del 29 de marzo de 2010 de la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH- Dirección Distrital de Presupuesto.

<sup>51</sup> Se tuvieron en cuenta: Supuestos macroeconómicos para el 2011: Crecimiento PIB Bogotá esperado 4% (estimación de la Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales DEEF-SDH), soportado en la reactivación del consumo de los hogares y el buen comportamiento registrado en los sectores industrial y comercial; inflación 3% (s/n Ministerio de Hacienda y Crédito Público), Estrategias y Proyecciones, contemplados en Acta No. 16 del 25 de octubre de 2010 del CONFIS -Reunión Ordinaria y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2021 SDH.

<sup>52</sup> Instrucciones a representantes del Distrito de las Empresas Societarias sobre la distribución de utilidades de 2010. Empresas de Energía de Bogotá –ESP (EEB) y Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. –ESP (ETB) –En cuanto a la EEB, se recomendaba al representante del Alcalde Mayor ante la Junta Directiva de la EEB, que buscará recaudar durante el 2011 como mínimo la cifra incorporada en el presupuesto Distrital para 2011, es decir \$410.000

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

incrementó de 17,2%, de \$524.360 millones pasó a \$614.537 millones (vigencia actual \$269.680 millones y \$344.857 millones vigencia anterior).

## 2.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

A 31 de diciembre de 2011, el recaudo de ingresos ascendió a \$9.461.417 millones, lo cual refleja un crecimiento real de 8,3%, con relación al acumulado de 2010<sup>53</sup>. Cuadro 18.

**Cuadro 18**  
**Administración Central**  
**Presupuesto y Recaudo a 31 de diciembre**

Millones de pesos

Concepto	Recaudo 2010 (*) (1)	2011			% var. rec. 2011-2010 (5) = (3) - (1)
		Presupuesto definitivo (2)	Recaudo (3)	% rec. (4)	
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>4.835.785</b>	<b>4.891.277</b>	<b>5.171.965</b>	<b>105,7</b>	<b>7,0</b>
Tributarios	4.349.431	4.288.848	4.646.182	108,3	6,8
No tributarios	486.354	602.429	525.783	87,3	8,1
Tasas	0	2.640	596	22,6	N.A.
Multas	108.617	191.990	114.948	59,9	5,8
Contribuciones	38.595	41.669	40.439	97,0	4,8
Participaciones	152.094	136.175	157.334	115,5	3,4
Derechos	43.190	69.704	48.569	69,7	12,5
Intereses moratorios impuestos	66.353	55.895	72.617	129,9	N.A.
Sanciones tributarias	55.746	81.981	69.540	84,8	N.A.
Otros ingresos no tributarios	21.759	22.375	21.739	97,2	-0,1
<b>Transferencias</b>	<b>2.203.101</b>	<b>2.139.763</b>	<b>2.076.538</b>	<b>97,0</b>	<b>-5,7</b>
Nación	2.186.265	2.067.325	2.061.143	99,7	-5,7
Sistema General de Participaciones	2.170.099	2.043.896	2.049.600	100,3	-5,6
Educación	1.462.085	1.390.231	1.390.231	100,0	-4,9
Salud	487.995	441.813	442.390	100,1	-9,3
Propósito general	131.706	127.988	133.115	104,0	1,1
Restaurantes escolares	5.365	5.064	5.064	100,0	-5,6
Agua potable y saneamiento básico	69.428	65.055	65.055	100,0	-6,3
15% SGP participación departamento APSB	13.520	13.745	13.745	100,0	1,7
Otras transferencias nación	16.167	23.429	11.543	49,3	-28,6
Entidades distritales	1.413	920	920	100,0	-34,9
Otras transferencias	15.423	71.517	14.475	20,2	-6,1
<b>Recursos de capital</b>	<b>1.699.579</b>	<b>2.422.526</b>	<b>2.212.914</b>	<b>91,3</b>	<b>30,2</b>
Recursos del balance	1.052.336	1.098.749	1.167.101	106,2	10,9
Recursos del crédito	182.268	614.537	78.292	12,7	-57,0
Rendimientos operaciones financieras	116.995	125.283	130.211	103,9	11,3
Diferencial cambiario	-11.671	0	-4.607	N.A.	-60,5
Utilidades empresas	246.601	560.000	626.963	112,0	154,2
Donaciones	1.552	3.311	1.616	48,8	4,1
Reducción de capital de empresas	0	0	166.940	N.A.	N.A.
Otros recursos de capital	111.498	20.646	46.397	224,7	-58,4
<b>Total</b>	<b>8.738.465</b>	<b>9.453.566</b>	<b>9.461.417</b>	<b>100,1</b>	<b>8,3</b>

Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

(\*)A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC s/n DANE= 3,73% para llevarlo a pesos de 2011.

A nivel desagregado se encontró que frente al recaudo de la vigencia pasada, la participación de las fuentes de financiamiento varió, los ingresos corrientes que pesaban 55,3% pasaron a representar en 2011 el 54,7% (por los tributarios, pues los no tributarios la mantuvieron), las transferencias

millones, y con respecto a la ETB, la cifra como mínimo sería de \$150.000 millones. Esto en función de la disponibilidad de caja de la ETB. -CONFIS -Reunión Ordinaria.

<sup>53</sup> Recaudo acumulado de 2010 a pesos de 2011 \$8.738.465 millones (\$8.424.240 millones X 1,0373).

(básicamente las de la Nación), también perdieron, de 25,2% a 21,9% y los recursos de capital ganaron 3,9 puntos porcentuales, de 19,5% subieron a 23,4%.

En cuanto a los ingresos corrientes, su resultado obedece al desempeño de la economía y al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la ciudadanía. La economía bogotana está sustentada básicamente en la industria<sup>54</sup>, que se encuentra en la senda de recuperación, en el comercio<sup>55</sup> y en los servicios financieros y empresariales. En lo que respecta a importaciones y exportaciones<sup>56</sup>, las operaciones realizadas, reflejaron las siguientes variaciones, incremento de 39,2% en importaciones a costos CIF<sup>57</sup> (2011 US\$25.166 millones y 2010 US\$18.085 millones), crecimiento de 28,4%<sup>58</sup> en exportaciones a costos FOB<sup>59</sup> (2011 US\$3.781 millones y 2010 US\$2.945 millones) y balanza comercial (FOB) negativa en las dos vigencias, 2011 US\$20.303 millones y 2010 US\$14.262 millones.

A nivel Distrital, la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante Decreto Distrital 064 del 24 de febrero de 2011, formuló la política Distrital de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá D.C.<sup>60</sup>, en el que se hace énfasis, que los programas serán promovidos por la Secretaría de Desarrollo Económico. Además, para este logro se requiere la participación de diferentes actores: organizaciones sociales, expertos, gremios, la academia, el Estado y la ciudadanía.

<sup>54</sup> Boletín Industria No. 5-Secretaría de Desarrollo Económico del 10 de enero de 2012 “La producción de vehículos continúa liderando la recuperación de la actividad industrial al registrar un crecimiento de 16% en el III trimestre de 2011.

<sup>55</sup> “En 2011, las ventas reales del comercio minorista en Bogotá aumentaron 10,4% con respecto al nivel registrado en igual período de 2010. Los grupos de mercancías que presentaron mayor crecimiento en las ventas fueron: oficina, libros, ferretería y otros productos (29,8%), textiles, prendas de vestir y calzado (14,2%) y vehículos, repuestos, y lubricantes (14,2%). El mayor incremento en las ventas se registró en los almacenes especializados en la venta de productos de uso doméstico, prendas de vestir u otros. No obstante, los que principalmente incidieron en el resultado del año fueron los almacenes no especializados y los especializados en la venta de alimentos”. Además, se agregó “En 2011, el personal ocupado en el comercio al por menor de Bogotá se incrementó 8,4%, con respecto al mismo período del año anterior. El tipo de contratación que registró el mayor aumento fue la contratación temporal directa (20,9%). Fuente: DANE- Boletín de Prensa -Muestra Trimestral del Comercio al por Menor en Bogotá-Variación y contribución acumulada doce meses. Emitido el 14 de marzo de 2012.

<sup>56</sup> Datos importaciones, exportaciones y balanza comercial- Fuente DIAN.

<sup>57</sup> Se refiere a los costos de puerto o lugar de destino en el país extranjero, más costos de desembarque, más aranceles del país destino, más costos de almacenaje en el período de nacionalización, más costo de transporte de aduana al punto destino.

<sup>58</sup> “El incremento del valor de las exportaciones en lo corrido del año, obedece, primordialmente, al comportamiento que tuvieron las ventas externas de flores y café, alimentos y bebidas, textiles, equipo de transporte, entre otros. Los principales destinos de las exportaciones bogotanas durante 2011 fueron, en su orden: Estados Unidos, Unión Europea, Ecuador y Venezuela.”- Boletín No. 13 del 23 de febrero de 2012 – Secretaría de Desarrollo Económico.

<sup>59</sup> Costo de poner la mercancía que se va a EXPORTAR en la embarcación rumbo a otro país.

<sup>60</sup> Fines: promoción del crecimiento económico y posicionamiento competitivo de Bogotá, creación y desarrollo de alternativas productivas, fortalecimiento empresarial, generación de ingresos y oportunidades de empleo y la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad.

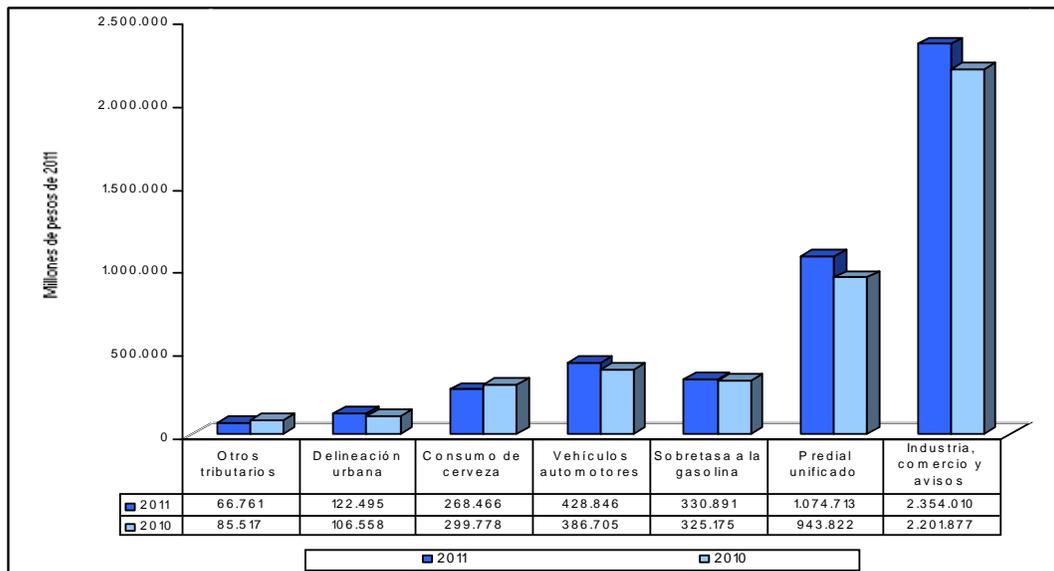
**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Dentro de este contexto, se registraron ingresos corrientes por \$5.2 billones, valor que en términos reales superó en 7% (\$0.3 billones) el recaudo de 2010. El componente de este grupo mostró crecimientos reales así: tributarios 6,8% y no tributarios 8,1%. Es de anotar, que la Administración esperaba en los tributarios un incremento nominal de 5,4% (descontando los recursos con destinación específica en predial)<sup>61</sup>.

Respecto al recaudo de ingresos corrientes, el 89,8% de los recursos se captaron vía tributos y el 10,2% en la aplicación de multas, tasas, sanciones tributarias, intereses moratorios impuestos, y participaciones, entre otros.

En lo relacionado con los tributarios, se superó no solo lo esperado para esta vigencia, sino también el recaudo acumulado del año anterior<sup>62</sup>. La meta prevista era de \$4.3 billones y se obtuvo \$4.6 billones, es decir, que contribuyó con un 8,3% más de lo estimado. Cuadro 18. El mayor peso correspondió a seis impuestos, su recaudo se puede observar en la Gráfica 3.

**Gráfica 3.**  
**Administración Central**  
**Recaudo Ingresos Tributarios**  
**A 31 de diciembre 2011 vs 2010**



Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.

(\*A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC s/n DANE= 3,73% para llevarlo a pesos de 2011.

(\*\*)En otros tributarios se incluyó el Recaudo de los siguientes rubros: Fondo de pobres (2011 \$1.816 millones, 2010 \$215 millones), Azar y espectáculos públicos (2011 \$227 millones; 2010 \$1.511 millones), impuesto a la publicidad exterior visual (2011 \$2.148 millones; 2010 \$2.714 millones), Cigarrillos extranjeros (2011 \$16.269 millones; 2010 \$16.723 millones), Estampilla pro – cultura (2011 \$13.453 millones; 2010 \$14.974 millones), Estampilla pro - personas mayores (2011 \$13.453 millones; 2010 \$14.973 millones), Impuesto unificado fondo pobres, azar y espectáculos públicos (2011 \$19.395 millones; 2010 \$20.073 millones), Impuesto al deporte (2010 \$14.335 millones).

<sup>61</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011-2021 SDH.

<sup>62</sup> Recaudo \$4.3 billones de 2011 (\$4.2 billones \* 1,0373)

Estos impuestos corresponden a ICA, predial unificado, vehículos automotores, sobretasa a la gasolina, delimitación urbana y consumo de cerveza, los cuales presentaron recaudos por encima de las proyecciones establecidas en el presupuesto, y frente a 2010, mostraron aumentos reales de 6,9%, 13,9%, 10,9%, 1,8% y 15%, respectivamente, excepto el de consumo de cerveza, que registró una disminución de 10,4%. Estas variaciones obedecieron, entre otros factores, a:

- ✓ Dinamismo que ha ganado la actividad económica en Bogotá.
- ✓ Proceso de actualización catastral<sup>63</sup>, dado que en los dos últimos años el Distrito se puso al día en los procesos de actualización catastral que venían rezagados durante los años 2004 a 2008, es así como, en 2009 se actualizaron 827.364 predios y en 2010 1.278.618 predios, en este mismo año se incluyeron 74.636 nuevos predios, completando así el área urbana con 2.180.618 predios, mientras que la rural, 33.363 predios, solo fue sometida a un proceso de conservación (se les aplicó “Índice de valoración Inmobiliaria Urbana y rural”-IVIUR, de acuerdo al artículo 3º Decreto Distrital 544 de diciembre 28 de 2010).
- ✓ Buen comportamiento en las ventas de vehículos. Según datos de Econometría S.A.<sup>64</sup>, en 2011 se realizaron en Colombia 324.570 ventas al detal (automóviles 179.922, taxis 18.865, utilitarios 54.526, pick up 30.013, vanes 12.976, comerciales de carga 24.605 y comerciales pasajeros 3.663), superando en gran medida los datos históricos en ventas. Al compararlas con las de 2010 (253.869), se estableció un incremento de 27,8%. La distribución de ventas de vehículos por ciudades, mostró que Bogotá participó con el 46,2%, siguiéndole Medellín y Cali con 13,3% y 10%, entre las más destacadas.
- ✓ El auge en las ventas de vehículos tiene incidencia directa en el consumo de gasolina, por lo que se consideró que este aspecto, también contribuyó al incremento en la sobretasa a la gasolina.

Aunado a lo anterior, la SDH lanzó la campaña “Arreglo a Morosos”<sup>65</sup>, para fomentar el cumplimiento de los bogotanos con las obligaciones tributarias que estaban pendientes.

<sup>63</sup> Informe Ejecutivo de Auditoría Abreviada a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital-Actualización Catastral Vigencia 2011-Dirección Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria Y Turismo –Contraloría de Bogotá-septiembre 2011.

<sup>64</sup> Resumen Mensual de Ventas al Detal-por Segmento –Periodo 2007-2011-Reporte de Prensa Enero 2012-Comité Automotor -Econometría S.A.

<sup>65</sup> Beneficio especial que fue establecido para todos los municipios por la ley 1430 de 2010, se adoptó por el Distrito Capital mediante el Acuerdo 469 de 2011. Las medidas cobijaron a los contribuyentes de los tributos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá (DIB). Para recibir el beneficio del descuento, los contribuyentes debían

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En los ingresos no tributarios, el nivel de recaudo fue de 87,3%, que se atribuye en buena parte, a las expectativas planteadas por la Secretaría de Movilidad, en torno a las multas de tránsito<sup>66 67</sup> y derechos de tránsito, y las sanciones tributarias. Dichos rubros aportaron el 44,1% de los recursos de este grupo. Es de anotar, que a pesar de las bajas ejecuciones reflejadas, 59,5%, 69,7% y 84,8%, respectivamente, si se comparan los valores obtenidos en estos conceptos, frente a los de la vigencia precedente, se evidencian variaciones ascendentes.

En el caso concreto de las multas, se esperaba el ingreso de \$145.000 millones, por la implementación de la estrategia de imposición de comparendos electrónicos, que no se consolidó en 2011. En primera instancia, esta suma estaba orientada para el Fondo de Estabilización Tarifaria -FET en Transmilenio, sin embargo, durante la vigencia se redujo en \$1.400 millones (valor que fue trasladado a Canal Capital), estableciéndose en \$143.600 millones<sup>68</sup>. En vista que se obtendría por dicho concepto un menor recaudo, y solo se le transferiría a Transmilenio \$40.000 millones, le implicó a esta entidad, efectuar una reducción en sus ingresos por \$103.600 millones, que repercutió en la inversión, afectando el proyecto de operación y control del Sistema Integrado del Transporte Público – FET, el cual se redujo en esta misma cuantía<sup>69</sup>.

Igualmente, se resalta que algunos conceptos de los no tributarios, reportaron variaciones negativas respecto a las partidas percibidas en 2010, como en sobretasa al ACPM 13,8% y consumo de cigarrillos nacionales 48,2%.

Se destaca también, que en aplicación de la estrategia de gestión por fiscalización y cobro, se captó recursos en cuantía de \$0.4 billones<sup>70</sup>, sin embargo, en algunos conceptos no se lograron las metas que se estimaron. En

---

pagar antes del 29 de junio la totalidad del impuesto adeudado, más el 50% de las sanciones y los intereses causados a la fecha del pago. Noticias Mayo 2011 Secretaría de Hacienda –SDH.

<sup>66</sup> Artículo 160 de la Ley 769 de 2002 “**DESTINACIÓN.** De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas”.

<sup>67</sup> Ley 1450 de 16 de junio de 2011. Artículo 95. *Incentivo para pago de infracciones de tránsito.* El parágrafo 2º del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, quedará así: "Parágrafo 2º. A partir de la promulgación de la presente ley y por un término de dieciocho (18) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de multas por infracciones de tránsito, impuestas antes del quince (15) de marzo de 2010, podrán acogerse al descuento del cincuenta por ciento (50%) del total de su deuda, previa realización del curso sobre normas de tránsito de que trata el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, y para ello podrán celebrar convenios o acuerdos de pago hasta por el total de la obligación y por el término que establezca el organismo de tránsito de acuerdo a la ley, siempre que el convenio o acuerdo se suscriba antes del vencimiento del plazo previsto en este artículo. El convenio o acuerdo no podrá incorporar obligaciones sobre las cuales hayan operado la prescripción, y en el mismo el conductor y el organismo de tránsito dejarán constancia de las deudas sobre las cuales operó este fenómeno”.

<sup>68</sup> Acta de Reunión Ordinaria No. 11 del 25 de octubre de 2011 (Punto 2.2.1 del orden del día). CONFIS.

<sup>69</sup> Aprobación Modificación mediante Resolución No. 019 del 27 de octubre de 2011- CONFIS.

<sup>70</sup> Información suministrada por la SDH- Dirección de Impuestos Distritales-DID.

el Cuadro 19, se puede observar en forma discriminada, los resultados obtenidos durante la vigencia de 2011.

**Cuadro 19**  
**Administración Central**  
**Meta y Recaudado por Gestión**  
**A 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Concepto	Meta	Gestión recaudo
Tributarios	400.235	397.383
Predial unificado	177.759	197.765
ICA	168.139	109.552
Vehículos automotores	46.972	78.656
Otros	7.365	11.411
No tributarios	1.917	784
Plusvalía	1.917	784
<b>Total</b>	<b>402.152</b>	<b>398.167</b>

Fuente: Información suministrada por la SDH- Dirección de Impuestos Distritales-DID.

Por el lado de las transferencias se contabilizaron \$2.1 billones, el 97% de lo proyectado. Al comparar este valor con el de 2010, se estableció una disminución de 5,7%, Cuadro 18. La variación negativa se reflejó básicamente en el componente del Sistema General de Participaciones -SGP<sup>71</sup>, en particular lo concerniente a educación y salud, donde sus recursos se redujeron en 4,9% y 9,3%, respectivamente, contrario a los incrementos que se proyectaron. Esta situación se dio en educación, como resultado de la depuración de la base de datos de la Secretaría de Educación Distrital (al compararla con la base del Ministerio de Educación)<sup>72</sup> y en salud, por el establecimiento de nuevos puntos de corte del Sisbén metodología III para los niveles 1 y 2<sup>73 74</sup>, observándose una disminución del 34% de la población respecto al 2010, que era de 4.515.443 (metodología anterior)<sup>75</sup>.

La Administración Central recibió por recursos de capital \$2.2 billones, el 91,3% de lo proyectado. Respecto a 2010, esta partida es superior en 30,2%, Cuadro

<sup>71</sup> Distribución, ajustes y asignación de recursos según Documentos Conpes Sociales 2011 Nos: 137 de enero 28, 138 de febrero, 139 de marzo 18, 141 de abril 11, 142 de julio 14, 143 de agosto 19, 144 de noviembre 28 y 145 de diciembre 30, de 2011

<sup>72</sup> Fuente. Balance de Gestión Consolidado-Informe Vigencia 2011- compilado y editado por la Secretaría Distrital de Planeación. Matriculados en el Sector oficial: 983.413 en 2011 y 1.025.737 en 2010, s/n Secretaría de Educación del Distrito.

<sup>73</sup> Resolución No. 3778 del 30 de agosto de 2011-Ministerio de Protección Social- *Por la cual se establecen los puntos de corte del Sisbén Metodología III*. En todo el territorio nacional se adelantó acorde con los criterios establecidos en el Conpes 117 de 2008, “la actualización de la Encuesta Sisbén Metodología III, de la que forman parte entre otras dimensiones sociales, la correspondiente a salud. Que tomando como base dicha encuesta, el Ministerio de la Protección Social, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, adelantó los estudios pertinentes respecto de los puntos de corte para la asignación de subsidios en salud de la población pobre y vulnerable, que como tal permitan la universalización del aseguramiento en el marco de lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, puntos que se hace necesario determinar a través de la presente resolución”.

<sup>74</sup> “En 2011, el Estado presentó los resultados de la tercera versión del Sistema de selección de beneficiarios SISBEN III. En su metodología, se estima un nuevo índice que mejora la clasificación del índice actual en la medida en que diferencia con mayor precisión las condiciones de vida de la zona urbana al incluir una tipología específica para las grandes ciudades. Este índice, mantiene la línea conceptual de la versión anterior pero incorpora un enfoque multidimensional de pobreza, incluyendo dimensiones de salud, educación y vivienda y variables relacionadas con la vulnerabilidad individual y contextual”. Balance de Gestión Consolidado-Informe Vigencia 2011- compilado y editado por la Secretaría Distrital de Planeación.

<sup>75</sup> Fuente. Información Subdirección de Evaluación Sectorial, Planes de Desarrollo y Políticas Públicas – Contraloría de Bogotá.

18, crecimiento que se atribuye entre otras razones, al aporte de recursos del balance de vigencias precedentes, en cuantía de \$1.2 billones, con los cuales se cubrieron gastos de 2011, ingreso de \$166.940 millones<sup>76</sup> por reducción de capital empresas, operación que se produjo en la Empresa de Energía de Bogotá –EEB (reconocimientos descapitalización de Emgesa previstos en 2010)<sup>77</sup> y al alto volumen de recursos generado por las utilidades de la Empresa de EEB \$574.362 millones y de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB, \$52.602 millones.

Con respecto a los recursos de las empresas societarias, EEB y ETB, es importante mencionar, que en cuanto a la primera, en 2010 se generó una utilidad neta por distribuir de \$704.350 millones<sup>78</sup> y frente a esta, el Distrito Capital –D.C. tuvo una participación de 81,54%<sup>79</sup>. Referente a la segunda, la utilidad del ejercicio fue de \$121.718 millones y la participación del D.C. 86,59% el CONFIS, mediante Acta No. 02 del 24 de febrero de 2011, señaló que como mínimo deberían incorporarse \$150.000 millones, situación que no se dio<sup>80</sup>.

En cuanto a los recursos del crédito, la Administración como política ha condicionado que los desembolsos de créditos ya contratados y la consecución de nuevos créditos, dependerán de las necesidades de caja, teniendo en cuenta la actual liquidez de la ciudad. Los desembolsos que ingresaron en 2011 por \$78.292 millones<sup>81</sup>, equivalen al 22,7% de lo estimado y correspondían a recursos de deuda externa, contratados con la banca multilateral en vigencias anteriores.

## **Evolución de los ingresos 2007- 2011**

De acuerdo con las cifras registradas en el periodo 2007-2011, los ingresos corrientes en términos reales presentaron un crecimiento anual promedio de

<sup>76</sup> Valor que fue contemplado en la Situación Fiscal de la Administración Central a Diciembre 31 de 2010. Su aplicación en 2011, se efectúa mediante Memorando de abril 29 de 2011 de la Subdirección de Finanzas Distritales-SDH.

<sup>77</sup> “El capital de EEB se reducirá en doscientos cuatro mil setecientos veintiún mil millones sesenta y un mil seiscientos pesos (\$204.721.061.600) y el valor nominal de la acción se modificará de \$7.744,037854672850 a \$ 5.360,00”. Comunicado de marzo 29 de 2011, en donde se explica cómo se llevó a cabo el proceso de reducción de capital de EEB. Página EEB-Prensa y Noticias – Comunicados - 2011. Frente a este valor, si la participación del Distrito fue del 81,54%, se recibió \$166.929.553.628,6.

<sup>78</sup> S/n Acta 056 del 14 de diciembre de 2010, la Asamblea General de Accionistas autorizó decretar dividendos. Informe Revisor Fiscal –Deloitte & Touche –EEB.

<sup>79</sup> Por lo cual, se dispuso mediante Acta No. 57 del 14 de diciembre de 2010, de Asamblea General de Accionistas, decretar dividendos a favor del D.C. por \$574.361.737.608. CBN-1044 –SIVICOF -Informe sobre la naturaleza de los aportes o participaciones Distritales -EEB 2010.

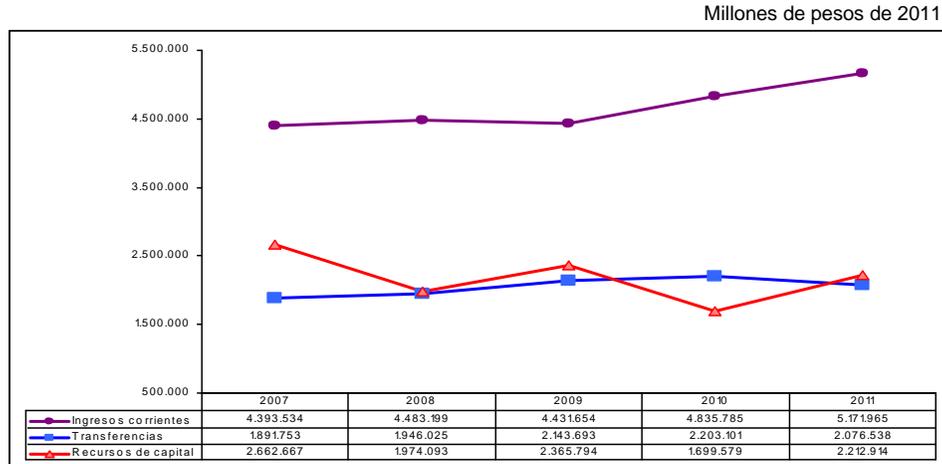
<sup>80</sup> Se percibió únicamente el 50% de lo correspondiente al porcentaje de participación, y no se cumplió con el monto estipulado en el Acta del CONFIS.

<sup>81</sup> Registrados así: en junio de 2011, BIRF 7365 \$ 21.809 millones y BIRF 7609 \$4.636 millones; en septiembre, BID 1759 \$927 millones y en octubre BID 1812 \$43.577 millones y BID 2136 \$7.343 millones. Informe Mensual de la Deuda Pública Administración Central– SDH- Dirección Distrital de Crédito Público.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

6,5%, al pasar de \$4.393.534 millones a \$5.171.965 millones. Se observa entre 2009 y 2010 altibajos como consecuencia de la crisis económica. Gráfica 4.

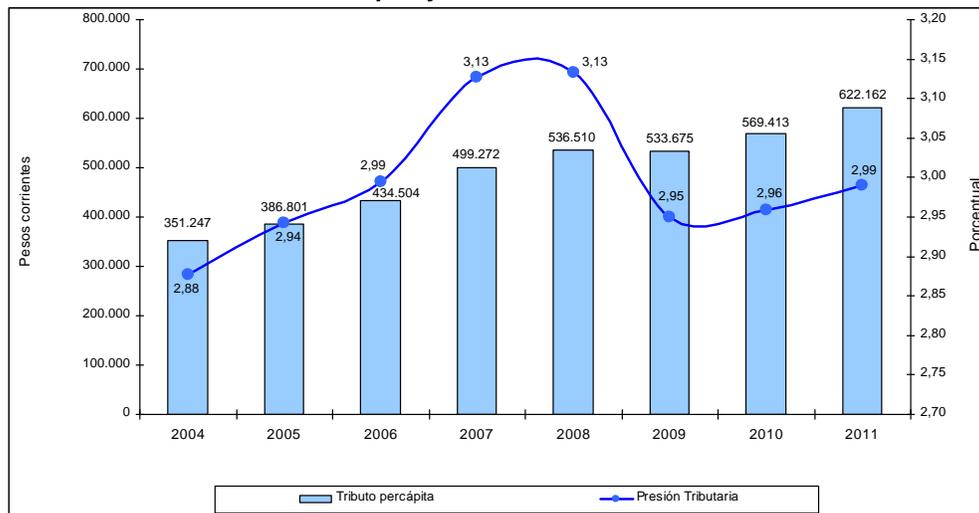
**Gráfica 4.**  
**Administración Central**  
**Evolución recaudo 2007-2011**



Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales-Contraloría de Bogotá-SIVICOF. Las cifras de 2007 a 2010 fueron actualizadas a pesos de 2011.

Como se observa en la Gráfica 5, en términos corrientes, tanto el tributo percápita como la presión tributaria se incrementan, en su orden 9,3% y 0,03 puntos porcentuales.

**Gráfica 5.**  
**Administración Central**  
**Tributo Percápita y Presión Tributaria 2004-2011**



Fuente. Estadísticas Recaudo Tributarios- Subdirección Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF y DANE (Datos PIB Bogotá 2004-2010 y Población).

Cálculos: Contraloría de Bogotá -Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales (Tributo Percápita 2004-2011 y PIB Bogotá 2011).

## 2.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN

Al final de 2011, la ejecución presupuestal de la Administración Central mostró un nivel de cumplimiento de 94,2%, que equivale a \$5.7 billones. De este porcentaje quedó en reservas un 8,4%, que se trasladará al 2012. Cuadro 20.

**Cuadro 20**  
**Administración Central**  
**Presupuesto y Ejecución de Gasto e Inversión**

Concepto	Ejecución 2010 (*)	2011				Giros vs presupuesto	Variación ejecución 2011-2010
		Presupuesto definitivo	Ejecución				
			Giros	Reservas	Total		
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>635.901</b>	<b>748.852</b>	<b>627.784</b>	<b>40.159</b>	<b>667.943</b>	<b>89,2</b>	<b>83,8</b>
Servicios personales	467.069	508.282	477.395	12.302	489.697	96,3	93,9
Gastos generales	128.833	141.559	94.687	25.766	120.453	85,1	66,9
Transferencias para funcionamiento	263	61.241	20.709	0	20.709	33,8	33,8
Pasivos exigibles	372	266	264	0	264	99,2	99,2
Reservas presupuestales	39.363	37.504	34.729	2.091	36.820	98,2	92,6
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>504.855</b>	<b>247.108</b>	<b>236.885</b>	<b>224</b>	<b>237.109</b>	<b>96,0</b>	<b>95,9</b>
Interna	324.646	42.752	40.623	92	40.714	95,2	95,0
Externa	180.093	204.076	195.983	132	196.115	96,1	96,0
Transferencias servicio de la deuda	116	280	280	0	280	100,0	100,0
<b>Inversión</b>	<b>4.421.871</b>	<b>5.058.459</b>	<b>4.332.476</b>	<b>466.715</b>	<b>4.799.191</b>	<b>94,9</b>	<b>85,6</b>
Directa	3.185.611	3.157.364	2.690.089	352.131	3.042.220	96,4	85,2
Transferencias para inversión	811.609	1.146.067	1.040.967	0	1.040.967	90,8	90,8
Déficit compromisos vigencias anteriores	0	315.709	315.709	0	315.709	100,0	100,0
Pasivos exigibles	24.129	66.037	30.108	84	30.192	45,7	45,6
Reservas presupuestales	400.523	373.282	255.603	114.500	370.103	99,1	68,5
<b>Total presupuesto</b>	<b>5.562.627</b>	<b>6.054.419</b>	<b>5.197.145</b>	<b>507.098</b>	<b>5.704.243</b>	<b>94,2</b>	<b>85,8</b>

Fuente. Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales. Contraloría de Bogotá-SIVICOF.  
(\*A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC s/n DANE= 3,73% para llevarlo a pesos de 2011.

A nivel desagregado, la participación correspondió en un 11,7% a funcionamiento, 4,2% a servicio de la deuda y 84,1% a inversión. Se observó que el componente de egresos de 2011 registró un crecimiento de \$141.616 millones, respecto al de 2010. Los gastos de funcionamiento y la inversión, crecieron en 5% y 8,5%, especialmente en servicios personales y transferencias. Situación contraria se reflejó en el servicio de la deuda, donde se produjo una reducción, que superó el 50%. Al interior de la estructura, se resalta la disminución de 87,5% en la deuda interna y de 4,5% en inversión directa.

Los gastos de funcionamiento, se han destinado a cubrir los conceptos derivados de las plantas de personal, y aquellos gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios para el normal desarrollo de las actividades realizadas en cada una de las entidades que conforman la Administración Central, incluso se orientaron recursos para el pago de sentencias judiciales e impuestos. El valor acumulado de estos gastos, se encuentra ajustado al tope señalado en la Ley 617 de 2000.

Por gastos asociados al servicio de la deuda, la Secretaría Distrital de Hacienda ejecutó \$237.109 millones, el 96% de lo proyectado. La deuda

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

interna absorbió el 17,2% de los recursos, la externa el 82,7% y se transfirió a Transmilenio el 0,1% (\$280 millones).

Al comparar esta partida con la de 2010, se determinó una disminución de 53%, que se explica, porque en la vigencia en análisis no se efectuaron amortizaciones a capital en deuda interna, tal como sucedió en el periodo inmediatamente anterior, año en el cual se presentó un vencimiento de bonos<sup>82</sup>. En el Cuadro 21, se discrimina por tipo de deuda, los conceptos en los cuales se aplicaron los recursos en 2011.

**Cuadro 21**  
**Administración Central**  
**Servicio de la deuda interna y externa**  
**A 31 de diciembre de 2011**

Concepto	Millones de pesos			
	Amortización	Intereses	Comisiones	Total
<b>Servicio de la deuda interna</b>	<b>0,0</b>	<b>40.172,0</b>	<b>450,6</b>	<b>40.622,6</b>
<b>Emisión Bonos PEC-2003</b>	<b>0,0</b>	<b>40.172,0</b>	<b>0,0</b>	<b>40.172,0</b>
Quinto tramo Deceval S.A.	0,0	26.220,0	0,0	26.220,0
Sexto tramo Deceval S.A.	0,0	13.952,0	0,0	13.952,0
<b>Contratos conexos y otros</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>450,6</b>	<b>450,6</b>
No. 110000-418-0-2009 Fiduciaria Corficolombiana	0,0	0,0	11,1	11,1
No. 110000-178-0-2011 Fiduciaria Corficolombiana	0,0	0,0	10,1	10,1
No. 04/00 Fiduciaria Corficolombiana (antes Fiduvalle)	0,0	0,0	0,3	0,3
No. 110000-351-0-2011 Alianza fiduciaria S.A.	0,0	0,0	0,2	0,2
No. 110000-739-2009 Alianza fiduciaria S.A.	0,0	0,0	26,2	26,2
No. 110000-301-0-2009 Deceval	0,0	0,0	48,0	48,0
No. 110000-148-0-2011 Deceval	0,0	0,0	56,9	56,9
No. 110000-218-0-2011 BRC Investor Services Superfinanciera	0,0	0,0	36,9	36,9
Bolsa de Valores Colombia	0,0	0,0	153,4	153,4
No. 110000-224-0-2011 Fitch Ratings Colombia	0,0	0,0	37,8	37,8
			69,6	69,6
<b>Servicio de la deuda externa</b>	<b>105.036,4</b>	<b>89.107,0</b>	<b>1.855,6</b>	<b>195.999,0</b>
<b>Bonos Externos 2028</b>		<b>56.411,3</b>		<b>56.411,3</b>
<b>Bonos Gobierno ICO 774</b>	<b>852,7</b>	<b>157,9</b>	<b>0,0</b>	<b>1.010,6</b>
<b>Banca Multilateral</b>	<b>104.183,7</b>	<b>25.999,3</b>	<b>421,9</b>	<b>130.604,8</b>
BID 1385	11.305,4	708,9	0,0	12.014,3
BID 1759	472,6	593,8	2,2	1.068,7
BID 1812	2.286,5	2.658,0	146,5	5.091,0
BID 2136	0,0	0,0	46,1	46,1
BIRF 4021	14.130,4	46,8	0,0	14.177,3
BIRF 7162	21.256,0	14.852,8	0,0	36.108,8
BIRF 7365	6.152,3	1.359,5	227,1	7.738,8
BIRF 7609	0,0	98,2	0,0	98,2
CAF 1880	39.651,1	706,2	0,0	40.357,3
CAF 4081	3.361,6	1.744,2	0,0	5.105,8
CAF 4536	0,0	1.836,1	0,0	1.836,1
IFC 26473	5.567,8	1.394,8	0,0	6.962,5
<b>Contratos conexos y otros</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.433,7</b>	<b>1.433,7</b>
Corporation Service Company - IFC 26473	0,0	0,0	0,5	0,5
Deutsche Bank Trust Company Américas	0,0	0,0	12,6	12,6
Corporation Service Company - Bono global 2028	0,0	0,0	0,5	0,5
Corporation Service Company - Isda Barclays Bank	0,0	0,0	0,5	0,5
Moody's Investors Service - 110000-273-2011	0,0	0,0	64,1	64,1
Estándar And Pools - 110000+294-2011	0,0	0,0	83,1	83,1
Minhacienda Garantía BIRF 7365	0,0	0,0	427,1	427,1
Minhacienda Garantía BID 1759	0,0	0,0	99,9	99,9
Minhacienda Garantía BID 1812	0,0	0,0	584,9	584,9
Minhacienda Garantía BID 2136	0,0	0,0	95,8	95,8
Minhacienda Garantía BID 7609	0,0	0,0	64,5	64,5
<b>Operaciones de manejo</b>	<b>0,0</b>	<b>6.538,5</b>	<b>0,0</b>	<b>6.538,5</b>
Bear Stearns International Limited 7-noviembre-03	0,0	535,1	0,0	535,1
Credit Suisse First Boston 15-junio-04	0,0	154,6	0,0	154,6
Citibank - 15-junio-04	0,0	153,8	0,0	153,8
Credit Suisse First Boston - 8-octubre-03	0,0	5.695,1	0,0	5.695,1
<b>Total servicio de la deuda interna y externa</b>	<b>105.036,4</b>	<b>129.279,0</b>	<b>2.306,2</b>	<b>236.621,6</b>

Fuente. Secretaría Distrital de Hacienda-Dirección Distrital de Crédito Público – Informe Acumulado de la Deuda Pública- Dic-2011.

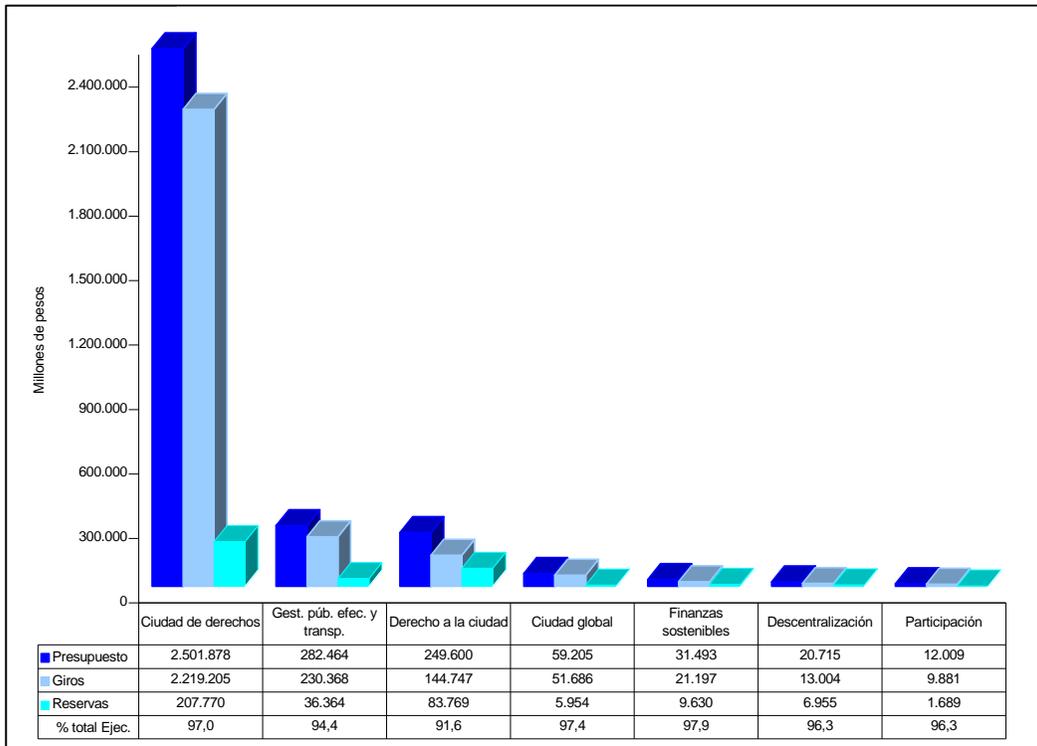
<sup>82</sup> En 2010 se efectuaron pagos a capital por Bonos 1999-Segundo tramo Deceval S.A. \$40.000 millones y Bonos PEC 2003 Primer Tramo Deceval S.A. \$221.400 millones.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

El rubro de inversión reportó como nivel de ejecución 94,9%, que equivale a \$4.8 billones (giros \$4.3 billones y reservas \$0.5 billones). El 63,4% de estos recursos se contabilizaron en inversión directa, el 21,4% (\$1 billón) se transfirió a Empresas Industriales y Comerciales y otros<sup>83</sup>, el 7,7% (\$0.4 billones) se aplicó en reservas, 6.6% correspondió a déficit de compromisos anteriores y 0.6% a pasivos exigibles (se destaca el nivel reflejado en este rubro, apenas logró un 45,7%). Cuadro 20.

La inversión directa fue la que presentó la partida más significativa, \$3 billones de pesos, orientados en buena parte, hacia los objetivos estructurantes de ciudad de derechos 79,8%, gestión pública efectiva y transparente 8,8% y derecho a la ciudad 7,5%. El comportamiento de cada objetivo se muestra en la Gráfica 6.

**Gráfica 6.**  
**Administración Central Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor**  
**Presupuesto y ejecución componente Inversión Directa**  
**A 31 de diciembre de 2011**



Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales. Contraloría de Bogotá-SIVICOF.

<sup>83</sup> (EAAB -obras de infraestructura \$484 millones, Metrovivienda – capitalización \$8.500 millones, Transmilenio \$477.149 millones para infraestructura SITP, Canal Capital –capitalización y aporte ordinario \$10.200 millones, Empresa de Renovación Urbana – capitalización \$10.000 millones, Fondos de Desarrollo Local \$435.453 millones, Fondo de solidaridad y redistribución de ingresos \$66.420 millones, para el Río Bogotá \$28.561 millones y otras \$4.200 millones).

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

En los cuadros 22 y 23, se reflejan las ejecuciones de funcionamiento e inversión, detallada en giros y reservas, de cada una de las entidades que hacen parte de la Administración Central. Se resalta en funcionamiento, el bajo nivel registrado en la SDH 68,3%, frente a las demás entidades que integran este nivel de gobierno.

**Cuadro 22**  
**Administración Central**  
**Ejecución Funcionamiento por Entidad**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Entidad	Definitivo	Giros	Reservas	Total	% ejec.
Concejo de Bogotá	43.898	42.834	0	42.834	97,6
Personería de Bogotá	70.112	68.576	1.093	69.669	99,4
Secretaría General	56.096	50.056	5.872	55.928	99,7
Veeduría	8.508	8.106	73	8.179	96,1
Secretaría de Gobierno	85.070	81.118	2.672	83.790	98,5
Secretaría Distrital de Hacienda	201.275	119.243	18.277	137.520	68,3
Dirección de Gestión Corporativa	113.948	80.784	15.271	96.055	84,3
Dirección Distrital de Presupuesto	60.738	20.178	0	20.178	33,2
Dirección Distrital de Crédito Público	0	0	0	0	N.A.
Fondo cuenta Concejo de Bogotá, D.C.	26.588	18.281	3.006	21.286	80,1
Secretaría Distrital de Educación	71.777	65.315	2.931	68.246	95,1
Secretaría Distrital de Movilidad	29.493	26.769	1.419	28.188	95,6
Dirección Administrativa	29.493	26.769	1.419	28.188	95,6
Dirección de Tránsito y Transporte	0	0	0	0	N.A.
Secretaría Distrital de Salud	28.709	27.728	925	28.653	99,8
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	9.223	8.509	463	8.972	97,3
Secretaría Distrital del Hábitat	11.649	10.392	759	11.152	95,7
Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	10.750	9.942	577	10.519	97,9
Secretaría Distrital de Planeación	40.765	37.786	2.142	39.927	97,9
Secretaría Distrital de Integración Social	15.596	14.307	589	14.896	95,5
Departamento Administrativo del Servicio Civil	5.489	5.382	19	5.401	98,4
Secretaría Distrital de Ambiente	19.010	16.861	1.281	18.142	95,4
Departamento Administrativo de la Defensoría Espacio Público	7.167	6.500	189	6.689	93,3
Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos	34.266	28.358	879	29.238	85,3
<b>Total presupuesto y ejecución</b>	<b>748.852</b>	<b>627.784</b>	<b>40.159</b>	<b>667.943</b>	<b>89,2</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá-SIVICOF.

**Cuadro 23**  
**Administración Central**  
**Comparativo Ejecución Inversión por Entidad**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Entidad	Definitivo	Giros	Reservas	Total	% ejec.
Veeduría	2.010	2.001	0	2.001	99,5
Dpto Ad. Servicio Civil	3.922	2.672	1.246	3.918	99,9
Personería	4.137	2.748	1.108	3.856	93,2
Dpto Ad. Defensoría Espacio Público	9.622	7.037	1.414	8.451	87,8
Sec. Cultura, Recreación y Deporte	25.412	24.002	1.092	25.094	98,7
Sec. Planeación	28.041	22.765	3.495	26.259	93,6
Unid. Ad. Esp. Cuerpo Oficial Bomberos	38.137	28.921	9.001	37.921	99,4
Sec. General	51.970	45.075	6.045	51.120	98,4
Sec. Ambiente	53.457	44.418	7.860	52.278	97,8
Sec. Des. Económico	75.403	65.424	8.466	73.890	98,0
Sec. Gobierno	76.724	51.224	22.225	73.450	95,7
Sec. Hábitat	150.420	43.973	76.731	120.704	80,2
Sec. Movilidad	265.704	156.979	85.299	242.278	91,2
Sec. Integración Social	570.492	493.219	75.810	569.030	99,7
Sec. Hacienda	1.524.979	1.396.916	10.456	1.407.372	92,3
Sec. Educación	2.178.030	1.945.101	156.468	2.101.569	96,5
<b>Total presupuesto y ejecución</b>	<b>5.058.459</b>	<b>4.332.476</b>	<b>466.715</b>	<b>4.799.191</b>	<b>94,9</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá-SIVICOF.

## Rezago presupuestal

La Administración Central reflejó en su ejecución presupuestal a 31 de diciembre de 2011, un rezago presupuestal por \$507.098 millones (8,4%), representado en reservas<sup>84</sup> y pasivos exigibles. Cuadro 24.

**Cuadro 24**  
**Administración Central**  
**Rezago Presupuestal**  
**A diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Concepto	2011		
	Presupuesto	Giros	Reservas
<b>Reservas vigencia actual (1)</b>			<b>390.423</b>
<b>Funcionamiento</b>			<b>38.068</b>
Servicios personales			12.302
Gastos generales			25.766
<b>Servicio de la deuda</b>			<b>224</b>
Deuda interna			92
Deuda externa			132
<b>Inversión</b>			<b>352.131</b>
Inversión directa			352.131
<b>Seguimiento Rezago vigencia anterior (2)</b>			<b>116.675</b>
<b>Reservas</b>	<b>410.786</b>	<b>290.332</b>	<b>116.592</b>
Funcionamiento	37.504	34.729	2.091
Inversión	373.282	255.603	114.500
Inversión			
<b>Pasivos exigibles</b>	<b>66.303</b>	<b>30.372</b>	<b>84</b>
Funcionamiento	266	264	0
Inversión	66.037	30.108	84
<b>Total rezago (3) = (1) + (2)</b>			<b>507.098</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá-SIVICOF.

## 2.4. ESTADO DE TESORERÍA Y SITUACIÓN FISCAL

Al agrupar los saldos en moneda nacional y extranjera de caja, bancos e inversiones, se determinó un total de fondos en tesorería \$2.5 billones, que frente al de 2010, se incrementó en un 46,5%. Al agregarle a este valor los recursos sin situación de fondos y descontarle los de acreedores, destinación específica, de libre destinación, los de pago SIMIT y cuentas por pagar, se establece finalmente, una disponibilidad neta en tesorería de \$0.6 billones. Cuadro 25.

<sup>84</sup> “Cumplimiento Meta Plan de Desarrollo disminución reservas presupuestales”– Circular DDP-14 de 28 de marzo de 2011. Fuente SDH-DDP. Mediante esta circular, la Secretaría formuló unas recomendaciones y precisó aspectos normativos, para coadyuvar al cumplimiento de este propósito. Además, dispuso que se tomaran oportunamente las medidas conducentes para que al cierre de la vigencia 2011, se lograra cumplir la meta del 10% (porcentaje promedio, determinado 2011 en la Circular 20 del 1 de julio de 2008, para ser aplicado en la constitución de reservas 2011).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 25**  
**Administración Central**  
**Estado de Tesorería –**  
**A 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Concepto	Valor
<b>Fondos en moneda nacional (1)</b>	<b>2.530.180</b>
(+) Caja	0
(+) Cuentas corrientes	229.069
(+) Cuentas de ahorro	647.775
(+) Inversiones temporales (*)	1.653.336
<b>Fondos en moneda extranjera (2)</b>	<b>2.595</b>
(+) Cuentas corrientes	99
(+) Cuentas de ahorro	0
(+) Inversiones (*)	2.497
<b>(=) Total fondos en tesorería (3) = (1) + (2)</b>	<b>2.532.776</b>
(+) Recursos sin situación de fondos (respaldan cuentas por pagar, reservas y pasivos exigibles 2011 (4))	91.197
<b>(=) Total fondos (5) = (3) + (4)</b>	<b>2.623.973</b>
<b>Acreedores varios (6)</b>	<b>891.715</b>
(-) Fondos de Terceros	320.056
(-) Recaudos de Terceros	3.613
(-) Tesorería de Terceros	568.047
<b>Recursos incorporados en el presupuesto de 2012 (7)</b>	<b>642.126</b>
<b>Con destinación específica</b>	<b>200.960</b>
(-) Otros recursos del balance (**)	196.142
(-) Rendimientos financieros	4.818
<b>Sin destinación específica</b>	<b>441.166</b>
(-) Menor ejecución 2011 (apalanca gastos 2012)	441.166
<b>Recursos por incorporar al presupuesto de 2012 (8)</b>	<b>105.073</b>
<b>Con destinación específica</b>	<b>105.073</b>
(-) No ejecutado en 2011	68.538
(-) Otros	36.534
<b>Recursos para pago SIMIT (9)</b>	<b>40.551</b>
<b>Cuentas por pagar 2010 (10)</b>	<b>298.227</b>
<b>(=) Disponibilidad neta en tesorería (11) = (5) - (6) - (7) - (8) - (9) - (10)</b>	<b>646.281</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C. -SIVICOF y Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto Documento 2012EE82690 del 13 de abril de 2012- anexo folio 1

(\*) El valor de las inversiones es a precio de mercado.

(\*\*) Otros recursos \$4.503 millones, reaforo y saldos pendientes \$25.692 millones, recursos no ejecutados en el 2010 \$5.021 millones, proyección reaforo 2011 \$36.476 millones, recursos no ejecutados en 2011 \$84.326 millones, procesos en curso SED-SGP \$38.082 millones y procesos en curso FOPAE \$2.042 millones.

En la situación fiscal se determinó un saldo positivo \$441.040 millones. Cifra favorable para la Administración después del déficit del año 2010 (\$329.022 millones). Cuadro 26.

**Cuadro 26**  
**Administración Central Situación Fiscal**  
**A 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Concepto	2011
<b>(=) Disponibilidad neta en tesorería (11) (*)</b>	<b>632.705</b>
<b>(-) Exigibilidades incorporadas al presupuesto de 2012 (12)</b>	<b>953.911</b>
Reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2011.	746.869
Pasivos exigibles 2011, financiados con recursos distrito, y SGP (SED).	207.042
<b>(+) Recursos banca multilateral: (13)</b>	<b>85.389</b>
Contratados no desembolsados, girados con recursos ordinarios Tesorería Distrital 2011.	80.491
Recursos KFW	4.898
<b>(+) Cupo de crédito aprobado no contratado (14)</b>	<b>676.857</b>
<b>(=) Superávit fiscal (15) = (11) - (12) + (13) + (14)</b>	<b>441.040</b>

Fuente. Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Documento 2012EE82690 del 13 de abril de 2012- anexo folio 1

(\*) Incluye el valor de inversiones a precios nominales.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Hecho que demuestra que con los recursos disponibles en tesorería de \$632.705 millones, no son suficientes para cubrir las reservas y pasivos exigibles de la vigencia 2011, siendo necesario recurrir a los recursos de la banca multilateral que no fueron desembolsados en 2011 y la utilización de una parte del cupo de crédito aprobado.

## 2.5. AJUSTE FISCAL

Con el objetivo de estabilizar financieramente a los entes territoriales, se buscó cubrir los gastos corrientes solamente con un porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, que se determinan, aplicando a los ingresos corrientes, las deducciones autorizadas por la Ley, denominadas de destinación específica.

Los ingresos corrientes de libre destinación<sup>85</sup> ascendieron a \$4.0 billones, los cuales se obtuvieron de restar a los ingresos corrientes (\$5.2 billones), los recursos que tienen destinación específica (\$1.2 billones), según normatividad vigente. Cuadro 27.

**Cuadro 27**  
**Administración Central**  
**Ingresos Corrientes de Libre Destinación**

Concepto	Millones de pesos Recaudo	
	2010	2011
<b>Ingresos corrientes (A)</b>	<b>4.661.896</b>	<b>5.171.965</b>
Tributarios	4.193.031	4.646.182
No tributarios	468.865	525.783
<b>Ingresos que tienen destinación específica (*) (B)</b>	<b>1.064.061</b>	<b>1.161.506</b>
Sobretasa a la gasolina	282.134	297.802
10,0% Ingresos corrientes (Fondos de Desarrollo Local)	433.039	482.372
Azar y espectáculos (IDRD y Fondo de Vigilancia)	1.457	227
1% Industria, comercio y avisos (IDRD)	21.227	23.540
0,7% Industria, comercio y avisos (Cías de Vigilancia)		15.492
Fondo de pobres	207	1.816
80% Impuesto unificado fondo de pobres, azar y espectáculos (Sec. Integ. Social)	15.481	15.516
20% Impuesto unificado fondo de pobres, azar y espectáculos (IDRD)	3.870	3.879
Impuesto al deporte	13.819	0
Estampilla pro-cultura	14.435	13.453
Estampilla pro-personas mayores	14.435	13.453
0,5% Tributarios ( FOPAE)	19.060	21.305
Estratificación		596
Multas tránsito y transporte	103.828	113.726
Semaforización	37.207	40.439
Transporte de gas	294	222
Explotación de canteras	107	136
Plusvalía	23.990	33.589
Sobretasa al ACPM	33.082	29.573
IVA cedido de licores (IDRD)	2.757	3.432
IVA al Servicio de la Telefonía Móvil (Fondo de Vigilancia y Seguridad)	1.994	2.368
Derechos de tránsito	41.637	48.569
<b>Ingresos corrientes de libre destinación (C) = (A) - (B)</b>	<b>3.597.836</b>	<b>4.010.459</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C. -SIVICOF.  
Cálculos: Contraloría de Bogotá - Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.  
(\*) De acuerdo a normatividad vigente.

<sup>85</sup> Para efecto de los cálculos se entiende por ingresos de libre destinación – ICLD, los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica (son las destinadas por norma a un fin determinado).

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Realizados los cálculos, y establecido los topes, se determina que los gastos de funcionamiento de la Administración Central, se encuentran por debajo de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, al igual que los del Concejo y la Contraloría. Cuadro 28.

**Cuadro 28**  
**Cumplimiento Ley de Ajuste Fiscal**

Topes de aplicación Ley 617 de 2000	2010	2011
<b>Administración Central (1)</b>	<b>1.798.918</b>	<b>2.005.229</b>
50% de ingresos corrientes de libre destinación	1.798.918	2.005.229
<b>Concejo de Bogotá (2)</b>	<b>73.831</b>	<b>82.159</b>
3640 SMLV (2010 \$515.000 y 2011 \$535.600)	1.875	1.950
Ingresos corrientes de libre destinación X 2.0%	71.957	80.209
<b>Contraloría de Bogotá, D.C. (3)</b>	<b>109.810</b>	<b>122.263</b>
3640 SMLV (2010 \$515.000 y 2011 \$535.600)	1.875	1.950
Ingresos corrientes de libre destinación X 3.0%	107.935	120.314

Cumplimiento frente a la ejecución	2010	2011
<b>Administración Central</b>		
<b>Gastos funcionamiento (**) (4)</b>	<b>1.202.954</b>	<b>1.312.378</b>
Diferencia con tope Ley 617/00 (5) = (1) - (4)	595.964	692.851
% cumplimiento con relación al tope de Ley 617/2000	33,4	32,7
<b>Concejo (**)</b>		
Gastos Concejo de Bogotá	40.301	42.834
Gastos Fondo Cuenta Concejo de Bogotá (incluye funcionamiento e inversión)	21.353	18.957
<b>Total (6)</b>	<b>61.654</b>	<b>61.790</b>
Diferencia con tope Ley 617/00 (7) = (2) - (6)	12.177	20.368
% cumplimiento con relación a ingresos corrientes de libre destinación	1,7	1,5
<b>Contraloría de Bogotá, D.C.</b>		
<b>Gastos funcionamiento e inversión (**) (8)</b>	<b>70.900</b>	<b>70.551</b>
Diferencia con tope Ley 617/00 (9) = (3) - (8)	38.910	51.712
% cumplimiento con relación a ingresos corrientes de libre destinación	2,0	1,8

Fuente: Informes ejecución presupuestal ingresos y gastos e inversión de la Administración Central, Concejo y Contraloría de Bogotá.

Cálculos: Contraloría de Bogotá - Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales.

(2) No incluye pasivos exigibles y reservas.

**(\*\*) (4) Gastos de funcionamiento Administración Central para aplicación Ley 617 de 2000**

Concepto	2010	2011
<b>Administración Central</b>	<b>613.035</b>	<b>667.943</b>
Gastos funcionamiento	613.035	667.943
<b>Menos:</b>	<b>38.307</b>	<b>37.084</b>
Reservas funcionamiento Administración Central	37.948	36.820
Pasivos exigibles Funcionamiento Administración Central	359	264
<b>Total gastos funcionamiento Administración Central</b>	<b>574.728</b>	<b>630.859</b>
<b>Más:</b>	<b>753.160</b>	<b>810.929</b>
Transferencias para funcionamiento Establecimientos Públicos, Contraloría y Universidad (Recursos Distrito) (1)	753.160	810.929
<b>Total gastos funcionamiento base tope fiscal</b>	<b>1.327.888</b>	<b>1.441.788</b>
<b>Menos:</b>	<b>124.934</b>	<b>129.410</b>
Gastos funcionamiento Concejo	40.301	42.834
Gastos funcionamiento Fondo Cuenta Concejo (2)	18.063	18.228
Gastos funcionamiento Contraloría (2)	66.570	68.347
<b>Total (**)</b>	<b>1.202.954</b>	<b>1.312.378</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C. -SIVICOF.  
(1) Fuente SDH-Valor tomado del Consolidado Ejecución de Gastos e Inversiones de Bogotá Distrito Capital Diciembre 2010-2011.

(2) No incluye pasivos exigibles y reservas.

### 3. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

#### 3.1. ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

Por medio del Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, se liquidó el presupuesto de Rentas e ingresos y de Gastos e Inversión de los Establecimientos Públicos del Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de diciembre de 2011.

Para la vigencia se asignó a los Establecimientos Públicos un presupuesto inicial de ingresos por \$2.1 billones, las modificaciones presentaron una disminución de \$895.599 millones, para un definitivo de \$1.2 billones. Al realizar la comparación del presupuesto definitivo de los años 2010 y 2011, se observa una disminución de 35.2%. Esta variación obedece a una menor estimación en los recursos de capital. A este monto asignado, se suman las transferencias de la administración central por \$3.1 billones para un definitivo de gastos de \$4.4 billones. Cuadro 29.

**Cuadro 29**  
**Establecimientos Públicos**  
**Presupuesto y Recaudo de Ingresos**

Millones de pesos de 2001

Nombre	2010(*)		2011				
			Presupuesto			Recaudos	
	Definitivo	Inicial	Modificaciones	Definitivo	% part.	Acumulado	%
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>544.768</b>	<b>975.803</b>	<b>-474.143</b>	<b>501.660</b>	<b>40,8</b>	<b>506.052</b>	<b>100,9</b>
<i>No tributarios</i>	544.763	975.803	-474.143	501.660	40,8	506.052	100,9
Multas	742	1.091	0	1.091	0,1	2.098	192,3
Rentas contractuales	101.868	143.700	-69.250	74.451	6,1	70.761	95,0
Contribuciones	154.593	500.943	-383.232	117.711	9,6	97.566	82,9
Participaciones	178.757	200.009	-13.601	186.408	15,2	196.259	105,3
Fondo cuenta pago compensatorio de cesiones públicas	6.896	14.601	-8.060	6.541	0,5	19.560	299,1
Aporte de afiliados	20.542	16.239	0	16.239	1,3	13.310	82,0
Otros ingresos no tributarios	81.364	99.220	0	99.220	8,1	106.498	107,3
Otros ingresos corrientes	5	0	0	0	0,0	0	0
<b>Transferencias</b>	<b>225.348</b>	<b>333.945</b>	<b>-237.662</b>	<b>96.283</b>	<b>7,8</b>	<b>74.924</b>	<b>77,8</b>
<i>Nación</i>	225.348	333.945	-237.662	96.283	7,8	74.924	77,8
<b>Recursos de capital</b>	<b>1.129.338</b>	<b>816.002</b>	<b>-183.794</b>	<b>632.208</b>	<b>51,4</b>	<b>780.957</b>	<b>123,5</b>
<i>Recursos del balance</i>	1.100.959	795.824	-211.555	584.269	47,5	661.027	113,1
<i>Rendimientos por operaciones financieras</i>	26.153	17.916	27.761	45.677	3,7	114.844	251,4
<i>Excedentes financieros de los establecimientos públicos y utilidades de empresas</i>	2.081	2.042	0	2.042	0,2	2.459	120,4
<i>Otros recursos de capital</i>	145	220	0	220	0,0	2.626	1.192,3
<b>Total ingresos</b>	<b>1.899.453</b>	<b>2.125.750</b>	<b>-895.599</b>	<b>1.230.152</b>	<b>100,0</b>	<b>1.361.932</b>	<b>110,7</b>
Transferencias Administración Central	3.454.781	3.377.275	-195.565	3.181.710		2.346.625	73,8
<b>Ingresos más Transferencias</b>	<b>5.354.234</b>	<b>5.503.026</b>	<b>-1.091.164</b>	<b>4.411.862</b>		<b>3.708.558</b>	<b>84,1</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

(\*) El año de 2010 está en valores constantes de 2011.

### 3.2. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

Revisando la ejecución de Ingresos para la vigencia del año 2011 versus el presupuesto aprobado para esta misma vigencia, se obtuvo un recaudo de 110,7%; la mayor participación se adquirió a través de los recursos de capital con cumplimiento del 123,5%.

Analizando estos recursos de capital, los recursos del balance alcanzaron un 113,1% y los pasivos exigibles un 108,0%. Los ingresos corrientes que corresponden a recursos no tributarios lograron el 100,9%, tendencia que viene de las vigencias anteriores (Cuadro 29). El mayor impacto, fue el crecimiento en las multas en un 192,3%, las cuales provienen de las sanciones monetarias que impone la Secretaría Distrital de Salud a quienes estén obligados a cumplir con las normas en el Código Sanitario Nacional de Salud. Las participaciones a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano IDU y el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDR D a través del rubro “Fondo cuenta pago compensatorio de cesiones públicas” lograron el 299,1% de ejecución del recaudo. Finalmente, vale la pena anotar que las transferencias de la Nación presentaron un ingreso del 77,8%.

Las transferencias de la Administración Central que conforman los recursos de los Establecimientos Públicos, alcanzaron el 73,8% de cumplimiento, hecho que refleja dificultades de gestión en las entidades, con el fin de apresurar el proceso presupuestal.(cuadro 29)

Durante la vigencia 2011, se recaudaron \$1.3 billones de pesos que al ser comparados con la vigencia anterior la cual fue de \$1.5 billones, presentan una disminución de \$ 148.512 millones equivalente al 9,8%. Cuadro 30.

En el recaudo, la variación obedece a menor estimación en los recursos de capital, en el rubro recursos del balance por la suma de \$360.254 millones equivalente al 35,3% y las entidades donde se presenta la disminución son: Fondo Financiero Distrital de Salud y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU

**Cuadro 30**  
**Establecimientos Públicos**  
**Comparativo Recaudo de Ingresos**

Millones de pesos de 2011

Nombre	2010(*)	2011	Var Absoluta	Variación Recaudo 2011-2010
	Recaudo	Recaudo Acumulado		
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>345.838</b>	<b>506.052</b>	<b>320.479</b>	<b>46,3</b>
<i>No tributarios</i>	345.787	506.052	160.265	46,3
Multas	876	2.098	1.222	139,5
Rentas contractuales	63.717	70.761	7.044	11,1
Contribuciones	78.825	97.566	18.741	23,8
Participaciones	117.214	196.259	79.045	67,4
Fondo cuenta pago compensatorio de cesiones públicas	13.673	19.560	5.887	43,1
Aporte de afiliados	10.963	13.310	2.347	21,4
Otros ingresos no tributarios	60.519	106.498	45.979	76,0
Otros ingresos corrientes	51	0	-51	-100,0
<b>Transferencias</b>	<b>97.561</b>	<b>74.924</b>	<b>-22.638</b>	<b>-23,2</b>
Nación	97.561	74.924	-22.638	-23,2
<b>Recursos de capital</b>	<b>1.067.045</b>	<b>780.957</b>	<b>-286.088</b>	<b>-26,8</b>
<i>Recursos del balance</i>	1.021.281	661.027	-360.254	-35,3
<i>Rendimientos por operaciones financieras</i>	41.534	114.844	73.310	176,5
<i>Excedentes financieros de los establecimientos públicos y utilidades de empresas</i>	2.081	2.459	378	18,2
<i>Otros recursos de capital</i>	2.148	2.626	478	22,2
<b>Total ingresos</b>	<b>1.510.445</b>	<b>1.361.932</b>	<b>-148.512</b>	<b>-9,8</b>
Transferencias Administración Central	1.637.249	2.346.625	709.377	43,3
Ingresos más Transferencias	3.147.693	3.708.558	560.865	17,8

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

### 3.3. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN

Esta parte del Presupuesto contempla los gastos de establecimientos públicos dentro de la vigencia 2011. Estos gastos o apropiaciones se clasifican en tres grandes grupos, de acuerdo a su destinación: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión. El presupuesto de gastos e inversión tuvo una asignación inicial de \$5.5 billones, presentó modificación con una disminución de \$1.1 billones para un definitivo de \$4.4 billones; este presupuesto reportó una ejecución de \$3.7 billones, equivalente al 84,5%. Cuadro 31.

Al analizar la estructura, se refleja que sobresale la asignación de los recursos hacia inversión, rubro que concentró el 81,4% de los recursos totales utilizados en la vigencia. Le siguen los gastos de funcionamiento con el 16,9% y el servicio de la deuda con el 1,8%. (Estos datos se deducen de la información del Cuadro 31)

De los \$4.4 billones presupuestados, se ejecutaron \$3.7 billones de los cuales \$3.0 billones corresponden a giros y \$717.396 millones a compromisos, lo cual indica un cumplimiento de 84,5%. Cuadro 31.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Cuadro 31**  
**Establecimientos Públicos**  
**Presupuesto y Ejecución de Gasto e Inversión 2010 – 2011**

Millones de pesos de 2011

Nombre	Presupuesto					Ejecución			
	2010(*)	2011			%	Giros	Compromisos	Total	%
	Definitivo	Inicial	Modificación	Vigente					
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>632.548</b>	<b>667.748</b>	<b>-5.700</b>	<b>662.048</b>	<b>15,0</b>	<b>609.835</b>	<b>18.795</b>	<b>628.630</b>	<b>95,0</b>
<i>Servicios personales</i>	160.513	181.765	1.514	183.279	4,2	159.073	6.200	165.272	90,2
<i>Gastos generales</i>	50.065	55.098	1.752	56.851	1,3	33.418	12.070	45.488	80,0
<i>Pasivos exigibles</i>	270	0	167	167	0,0	167	0	167	99,9
<i>Transferencias para funcionamiento</i>	384.012	396.614	-7.562	389.052	8,8	388.420	0	388.420	99,8
<i>Reservas presupuestales</i>	13.604	15.975	-1.572	14.403	0,3	13.358	526	13.884	96,4
<i>Pagos de cesantías</i>	24.085	18.296	0	18.296	0,4	15.398	0	15.398	84,2
<b>Servicio de la deuda</b>	<b>71.710</b>	<b>121.900</b>	<b>-44.364</b>	<b>77.536</b>	<b>1,8</b>	<b>65.782</b>	<b>0</b>	<b>65.782</b>	<b>84,8</b>
<i>Interna</i>	0	0	0	0	0,0	0	0	0	0,0
<i>Pensiones</i>	64.910	115.000	-44.364	70.636	1,6	65.782	0	65.782	93,1
<i>Pasivos contingentes</i>	6.800	6.900	0	6.900	0,2	0	0	0	0,0
<b>Inversión</b>	<b>4.426.611</b>	<b>4.713.378</b>	<b>-1.041.100</b>	<b>3.672.278</b>	<b>83,2</b>	<b>2.335.867</b>	<b>698.601</b>	<b>3.034.468</b>	<b>82,6</b>
<i>Directa</i>	3.244.483	3.372.775	-754.198	2.618.577	59,4	1.622.907	557.308	2.180.215	83,3
<i>Bogotá positiva: para vivir mejor</i>	3.244.483	3.372.775	-754.198	2.618.577	59,4	1.622.907	557.308	2.180.215	83,3
<i>Ciudad de derechos</i>	2.050.065	1.825.715	-348.847	1.476.868	33,5	1.077.035	187.775	1.264.810	85,6
<i>Derecho a la ciudad</i>	1.031.102	1.365.935	-384.482	981.453	22,2	441.305	332.016	773.321	78,8
<i>Ciudad global</i>	9.531	13.959	933	14.892	0,3	10.976	3.690	14.666	98,5
<i>Participación</i>	15.171	12.688	2.111	14.799	0,3	9.153	3.718	12.871	87,0
<i>Descentralización</i>	7.299	7.440	-405	7.035	0,2	4.927	1.739	6.666	94,8
<i>Gestión pública efectiva y transparente</i>	117.642	138.204	-23.927	114.277	2,6	72.770	26.908	99.678	87,2
<i>Finanzas sostenibles</i>	13.673	8.833	420	9.253	0,2	6.742	1.461	8.203	88,7
<i>Transferencias para la inversión</i>	12.327	4.550	-669	3.880	0,1	3.533	86	3.619	93,3
<i>Pasivos exigibles</i>	226.457	324.203	-6.246	317.957	7,2	138.352	471	138.824	43,7
<i>Reservas presupuestales</i>	943.345	1.011.850	-279.987	731.863	16,6	571.075	140.736	711.811	97,3
<b>Total gasto e inversión</b>	<b>5.130.869</b>	<b>5.503.026</b>	<b>-1.091.164</b>	<b>4.411.862</b>	<b>100,0</b>	<b>3.011.484</b>	<b>717.396</b>	<b>3.728.880</b>	<b>84,5</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

Siguiendo con el análisis del presupuesto y ejecución de gasto e inversión, los gastos de funcionamiento<sup>86</sup> participaron con el 15% de la asignación presupuestal, este porcentaje corresponde a \$662.048 millones, de los cuales se ejecutaron \$628.630 millones, equivalente al 95,0%.

El servicio de la deuda<sup>87</sup> con el 1,8% del presupuesto, equivalente a \$77.536 millones, presentó giros por \$65.782 millones, estos corresponden a pensiones. Los Pasivos contingentes para la vigencia 2011, tuvieron una asignación de \$6.900 millones, este rubro no presentó ejecución. La razón de este hecho, es responsabilidad del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, ya que esta entidad tiene destinada esta suma desde la vigencia 2010, para el pago por concepto de Ingresos Mínimos, para los contratos de concesión de parqueaderos, a la espera del pronunciamiento que haga el juzgado que adelanta la Acción Popular, interpuesta por la Contraloría Distrital<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Los gastos de funcionamiento son todos los que tienen por objeto atender las necesidades de las Entidades de conforman los Establecimientos Públicos, para que de esta manera puedan cumplir plenamente las funciones que la Constitución y la Ley les ha asignado. Dentro de estos se incluyen los gastos de personal; gastos generales que son los relacionados con la adquisición de bienes y servicios, pago de impuestos, multas, etc.

<sup>87</sup> Se entienden como apropiaciones del servicio de la deuda, todas aquellas que tienen por objeto cubrir las obligaciones de pago de amortizaciones, intereses, comisiones e imprevistos producto de operaciones de crédito público, ya sean por créditos internos o externos.

<sup>88</sup> Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad regular - instituto de desarrollo urbano – IDU ciclo I, Pág. 135

En el componente de inversión<sup>89</sup>, los Establecimientos Públicos con el 83.2% correspondiente a \$3.7 billones, presentaron una ejecución de \$3.0 billones, cifra que representa el 82,6% del presupuesto, de los cuales el 63,6% correspondió a giros y el 19,0% a compromisos. En la inversión directa, el rubro que presentó mayor porcentaje de recursos fue Ciudad de derechos, contó con una asignación de \$1.5 billones, de este valor se destinaron \$919.485 millones para el programa Garantía del aseguramiento y atención en salud. Con respecto al Fondo Financiero de Salud, el objetivo alcanzó una ejecución de 85,6%.

Finalmente vale la pena resaltar, que la ejecución de las transferencias para inversión, los pasivos exigibles y las reservas presupuestales presentaron cumplimientos de 93,3%, 43,7% y 97,3%, respectivamente. Cuadro 31.

Los pasivos exigibles alcanzaron el 43,7% de cumplimiento, en razón a que las entidades como el Fondo Financiero Distrital de Salud, Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud -IDIPRON-, y el Fondo de Vigilancia y Seguridad que hacen parte de los establecimientos públicos, reportaron una baja ejecución.

El IDU, para la vigencia del 2011, alcanzó en el rubro de inversión una ejecución de 67,9%, situación que evidenció el retraso en la entrega de las diferentes obras de infraestructura que desarrolla la Ciudad. Cuadro 32.

El siguiente cuadro, presenta las veinte entidades que conforman los Establecimientos Públicos y su nivel total de ejecución del presupuesto, donde se destaca la Unidad Administrativa Especial de Mantenimiento y Recuperación Vial con una ejecución del 98,2%, seguido el Instituto Distrital de Artes IDARTES, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, con 97,4 y el Instituto Distrital de Turismo con 97,3%. La entidad que menor ejecución presentó durante la vigencia fue el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, alcanzando una ejecución de 67,9%.

<sup>89</sup> Los gastos de inversión son todas aquellas erogaciones que permiten al Estado mejorar infraestructura física, social y económica en el país.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Cuadro 32**  
**Establecimientos Públicos**  
**Comparativo Presupuestal de Gastos e Inversión por Entidad 2011**

Millones de pesos

Entidades	Gastos de funcionamiento		Servicio de la deuda		Inversión		Total		
	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	Presupuesto	Ejecución	%
Instituto para la Economía Social	8.633	4.392	0	0	56.557	52.239	65.190	56.631	86,9
Fondo Financiero Distrital de Salud	17.362	9.908	0	0	1.555.922	1.352.319	1.573.284	1.362.227	86,6
Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias FOPAE	4.064	3.740	0	0	34.776	33.428	38.840	37.168	95,7
Instituto de Desarrollo Urbano IDU	42.964	41.016	6.900	0	1.114.143	748.793	1.164.007	789.809	67,9
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP	294.854	288.448	70.636	65.782	6.800	5.164	372.290	359.394	96,5
Caja de la Vivienda Popular	8.384	8.229	0	0	43.478	40.421	51.862	48.650	93,8
Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDR	22.800	21.152	0	0	146.209	137.582	169.009	158.734	93,9
Instituto Distrital de Turismo	3.777	3.605	0	0	13.199	12.913	16.975	16.518	97,3
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	4.401	3.898	0	0	11.088	10.816	15.489	14.714	95,0
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON	9.398	8.755	0	0	112.136	102.945	121.534	111.699	91,9
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	2.693	2.491	0	0	3.500	3.491	6.193	5.982	96,6
Orquesta Filarmónica de Bogotá	17.116	16.139	0	0	5.900	5.897	23.016	22.036	95,7
Fondo de Vigilancia y Seguridad	6.092	5.846	0	0	268.420	240.805	274.512	246.651	89,9
Jardín Botánico -José Celestino Mutis-	5.790	5.449	0	0	19.205	18.556	24.995	24.005	96,0
Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico	3.861	3.493	0	0	6.641	6.144	10.502	9.637	91,8
Unidad Adtiva. Espec. de la Participación y Acción Comunal	8.927	8.803	0	0	22.594	20.416	31.521	29.219	92,7
Unidad Adtiva. Espec. de Catastro Distrital	41.168	35.835	0	0	20.998	18.054	62.166	53.889	86,7
Unidad Adtiva. Espec. de Mantenimiento y Recuperación Vial	14.213	13.385	0	0	181.511	178.901	195.723	192.286	98,2
Instituto Distrital de Artes -DARTES-	4.024	3.608	0	0	17.774	17.623	21.799	21.231	97,4
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP	141.530	140.437	0	0	31.426	27.963	172.956	168.400	97,4
<b>Establecimiento Públicos</b>	<b>662.048</b>	<b>628.630</b>	<b>77.536</b>	<b>65.782</b>	<b>3.672.278</b>	<b>3.034.488</b>	<b>4.411.862</b>	<b>3.728.880</b>	<b>84,5</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C. Sivicof.

El IDU, en la vigencia 2011, tuvo una asignación de \$999.504 millones para inversión directa, presento una modificación de reducción por \$366.751 millones para un definitivo de \$ 632.752 millones. La reducción se apropió para dar cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 451 de 2010, “Valorización Plan de Ordenamiento Zonal del Norte” y no se ejecutó, el cobro debe realizarse una vez inicien las obras, el recaudo se aplazó para la vigencia 2012.

Un programa que tiene alta importancia para la ciudad, en el aspecto del mejoramiento de la movilidad, es el de infraestructura para el Sistema integrado de transporte público –SITP, que presentó una ejecución de 37%, en razón a que se han venido formulando estrategias y acciones para generar un fortalecimiento y capitalización del Fondo Compensatorio de Estacionamientos, en aras de generar una Red de Estacionamientos Públicos en Bogotá que permitirían igualmente dar cumplimiento a la meta<sup>90</sup>.

A 31 de Diciembre de 2011, se llevó a cabo una solicitud de modificación al Decreto 323 de 2004, por medio del cual se reglamenta el Fondo Compensatorio de Estacionamientos, con el fin de ampliar la finalidad del mismo y otorgar competencias y facultades al Instituto de Desarrollo Urbano, en el tema de Red de Estacionamientos Públicos de Bogotá (parqueaderos fuera de vía), en razón a que el Plan Maestro de Movilidad - Decreto 319 de 2006 determina en la Secretaria Distrital de Movilidad, la facultad para adelantar las acciones de estudio requeridos en el ámbito de estacionamientos públicos<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> Plan de Acción 2008 - 2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011.

<sup>91</sup> Plan de Acción 2008 - 2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 31/12/2011.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

El IDU, ha sido una de las entidades que en la vigencia del 2010 y 2011, presentó una baja ejecución en la parte de inversión del 63,5% y 67,9% respectivamente. Con lo anterior se puede evidenciar el retraso en la entrega de las diferentes obras de infraestructura que se desarrollan, incorporada a los escándalos por los que cruza la ciudad.

Las reservas presupuestales que se constituyeron en la vigencia del 2010 alcanzaron un valor de \$746.266 millones, se ejecutaron en 97,2%. Dichos recursos fueron apropiados en un 98% para cubrir las reservas de inversión y 2% restante a funcionamiento. Cuadro. 33.

**Cuadro 33**  
**Establecimientos Públicos**  
**Reservas presupuestales ejecutadas en 2011**

Millones de pesos

Entidad	Presupuesto		Ejecución				Saldo pptal
	Inicial	Definitivo	Giros	Compromisos	Total	%	
Fondo Financiero Distrital de Salud	305.515	261.330	208.142	53.133	261.275	100,0	54
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	3.760	3.131	3.110	21	3.131	100,0	0
Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico	840	850	850	0	850	100,0	0
Unidad Adtiva. Espec. de Mantenimiento y Recuperación Vial	73.536	48.106	42.595	5.502	48.097	100,0	9
Fondo de Vigilancia y Seguridad	92.698	93.334	74.020	19.009	93.028	99,7	305
Unidad Adtiva. Espec. de la Participación y Acción Comunal	5.403	4.995	4.580	394	4.974	99,6	21
Instituto para la Economía Social	19.542	17.849	14.309	3.414	17.723	99,3	127
Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias FOPAE	8.272	11.141	10.561	456	11.017	98,9	123
Unidad Adtiva. Espec. de Servicios Públicos	7.652	9.928	7.188	2.615	9.803	98,7	
Jardín Botánico -José Celestino Mutis-	3.877	3.093	3.033	13	3.046	98,5	47
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	580	463	384	70	454	98,1	9
Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP	3.104	3.104	2.996	30	3.026	97,5	78
Instituto Distrital de Turismo	1.330	1.305	1.270	0	1.270	97,3	35
Instituto Distrital para la Recreación y el	25.583	25.051	23.840	506	24.346	97,2	705
Caja de la Vivienda Popular	10.834	12.344	10.293	1.598	11.891	96,3	453
Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON	20.966	27.987	25.484	1.012	26.496	94,7	1.491
Unidad Adtiva. Espec. de Catastro Distrital	17.033	10.643	9.579	427	10.006	94,0	637
Instituto de Desarrollo Urbano IDU	427.299	211.612	142.199	53.062	195.261	92,3	16.351
Orquesta Filarmónica de Bogotá	0	0	0	0	0		0
Instituto Distrital de Artes -IDAKI ES-	0	0	0	0	0		0
<b>Total</b>	<b>1.027.825</b>	<b>746.266</b>	<b>584.433</b>	<b>141.262</b>	<b>725.695</b>	<b>97,2</b>	<b>20.057</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

El cuadro anterior muestra que las entidades como el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS fueron las que constituyeron mayores reservas para la vigencia del 2011, Las entidades que alcanzaron una ejecución del 100% son el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico, Unidad Administrativa. Especial de Mantenimiento y Recuperación Vial, y el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS, el IDU fue la entidad que presentó la más baja ejecución 92,3%.

#### 4. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

##### 4.1. EJECUCIÓN DE INGRESOS

Por medio del Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, se liquidó el presupuesto de Rentas e ingresos y de Gastos e Inversión de la Contraloría de Bogotá, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de Enero y el 31 de diciembre de 2011.

A la Contraloría Distrital, se le asignó un presupuesto inicial de \$74.582 millones, durante la vigencia presentó modificación de reducción por \$17 millones, para un definitivo de \$74.565 millones, inferior en 7,7% con relación al año 2010. Los recursos se originaron de las transferencias y son contabilizados en la Administración Central, dado que en la expedición del presupuesto a la entidad, solamente se le aprueba el presupuesto de gastos e inversión. Del monto asignado el 97,5% se canalizó en las obligaciones de la vigencia del 2011 y el restante 2,5% cubrió las reservas de la vigencia anterior. El recaudo alcanzado fue de 96,2%. Cuadro 34.

**Cuadro 34**  
**Contraloría de Bogotá, D.C.**  
**Comparativo Presupuestal 2010 – 2011 de Ingresos y Rentas**

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto					Recaudos	
	2010(*)	2011			% part.	Acumulado	%
	Definitivo	Inicial	Modificaciones	Definitivo			
<b>Transferencias</b>	<b>80.786</b>	<b>74.582</b>	<b>-17</b>	<b>74.565</b>	<b>100,0</b>	<b>71.720</b>	<b>96,2</b>
<i>Administración central</i>	80.786	74.582	-17	74.565	100,0	71.720	96,2
Aporte ordinario	80.786	74.582	-17	72.736	97,5	71.720	98,6
Vigencia	79.833	73.982	-1.246	72.736	97,5	69.970	96,2
Inversión ordinaria - otros D.C.	76.962	73.982	-1.246	72.736	97,5	69.970	96,2
Vigencia anterior	953	600	1.229	1.829	2,5	1.751	95,7
Reservas	9.184	600	1.229	1.829	2,5	1.818	99,4
<b>Total ingresos</b>	<b>80.786</b>	<b>74.582</b>	<b>-17</b>	<b>74.565</b>	<b>100,0</b>	<b>71.720,2</b>	<b>96,2</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

(\*) El año de 2010 está en valores constantes de 2011.

##### 4.2. EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN

De los recursos asignados \$71.011 millones equivalentes al 95,2% se direccionaron a funcionamiento en el presupuesto, y \$3.554 millones correspondientes al 4,8%, a inversión. Cuadro 35.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 35**  
**Contraloría de Bogotá, D.C.**  
**Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión**

Millones de pesos

Nombre	Presupuesto				Ejecución			
	2011							
	Inicial	Modificación	Vigente	% part.	Giros	Compromisos	Total	%
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>71.028</b>	<b>-16</b>	<b>71.011</b>	<b>95,2</b>	<b>68.473</b>	<b>834</b>	<b>69.308</b>	<b>97,6</b>
<i>Servicios personales</i>	65.314	500	65.814	88,3	64.659	30	64.690	98,3
<i>Gastos generales</i>	5.168	-871	4.297	5,8	2.984	733	3.717	86,5
<i>Reservas presupuestales</i>	546	355	901	1,2	830	71	901	100,0
<b>Inversión</b>	<b>3.554</b>	<b>0</b>	<b>3.554</b>	<b>4,8</b>	<b>2.462</b>	<b>611</b>	<b>3.073</b>	<b>86,5</b>
<i>Directa</i>	3.500	-815	2.685	3,6	1.593	611	2.204	82,1
<i>Bogotá positiva: para vivir mejor</i>	3.500	-815	2.685	3,6	1.593	611	2.204	82,1
<i>Participación</i>	700	0	700	0,9	551	149	700	100,0
<i>Gestión pública efectiva y transparente</i>	2.800	-815	1.985	2,7	1.042	462	1.504	75,7
<i>Reservas presupuestales</i>	54	815	869	1,2	869	0	869	100,0
<b>Total Gastos</b>	<b>74.582</b>	<b>-17</b>	<b>74.565</b>	<b>100,0</b>	<b>70.935</b>	<b>1.445</b>	<b>72.380</b>	<b>97,1</b>

Fuente: Subdirección de Análisis económico y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá D.C.

(\*) El año de 2010 está en valores constantes de 2011.

Los gastos de funcionamiento presentaron una ejecución de 97,6%, recursos que fueron destinados para el cubrimiento de la planta de personal; encaminada al buen desarrollo del control fiscal, mantenimiento de la planta física y el cubrimiento de las reservas constituidas en el período anterior.

La inversión apropió el 4,8% del total del presupuesto, de los cuales el 3,6% corresponde a la inversión directa, y el 1,2% se destinó para la cancelación de reservas presupuestales cuya ejecución fue del 100%. Cuadro 35.

La inversión alcanzó el 86,5% de ejecución equivalente a \$3.073 millones de los cuales la Inversión directa alcanzó una ejecución del 82,1%, correspondiente a \$2.204 millones.

La Contraloría de Bogotá, D.C., como órgano de control, le corresponde por función constitucional ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración distrital, razón por la cual no hace parte del gobierno distrital, por consiguiente no está obligada a cumplir con los lineamientos del plan de desarrollo; pero aplica la metodología establecida para la ejecución de los recursos de inversión, los cuales sólo se asignan a través de Proyectos de Inversión con sus respectivos objetivos estructurantes y programas. Cuadro 36.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

**Cuadro 36**  
**Ejecución Proyectos de Inversión a Diciembre 31 de 2011**

OBJETIVO	PROGRAMA	N° PROYECTO	NOMBRE PROYECTO	% EJECUCIÓN PROYECTO	% EJECUCIÓN OBJETIVO
Participación	Control social al alcance de todas y todos	250	Promover cultura de la participación y el control fiscal	100	100%
Gestión pública efectiva y transparente	Tecnologías de la información y comunicación al servicio de la ciudad	7440	Renovación e implementación de la plataforma tecnológica para el soporte de la participación ciudadana y el control fiscal	99,2	75,7%
	Desarrollo institucional integral	7203	Adquirir, adecuar y remodelar áreas de trabajo	31,1	
		7205	Dotar a la Contraloría de Bogotá del equipamiento para el fortalecimiento de la territorialización del control fiscal	95,6	

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales - Contraloría de Bogotá D.C. - SIVICOF.

La Contraloría Distrital fue modificada en su estructura mediante el Acuerdo Distrital No 429 02 de marzo de 2010, al ser incorporada la Auditoría fiscal como Unidad Ejecutora, a la cual el Contralor Distrital asignará el 6 % del rubro de Gastos Generales de la Contraloría de Bogotá, D.C. para los espacios físicos, dotaciones y suministros requeridos para el normal funcionamiento de la Auditoría Fiscal ante la Contraloría Distrital<sup>92</sup>.

El Contralor de Bogotá, D.C. delegará la ordenación de los gastos generales asignados a la Auditoría Fiscal ante el Auditor Fiscal, y la ejecución la realizará la Contraloría de Bogotá, D.C., a través de la Dirección Administrativa y Financiera<sup>93</sup>.

Para la vigencia del 2011, el monto asignado para la Auditoría fiscal fue de \$310 millones. Alcanzando una ejecución presupuestal de 38,1%. Este índice se afectó dado que el Contralor de Bogotá es el ordenador del Gasto y en el periodo, ejercieron el cargo tres personas diferentes con las consecuencias que estos cambios generan.

<sup>92</sup> Artículo 2 del Acuerdo Distrital No 429 02 de marzo de 2010

<sup>93</sup> Parágrafo Artículo 2 del Acuerdo Distrital No 429 02 de marzo de 2010

## 5. SITUACIÓN PRESUPUESTAL DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

### 5.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

Por medio del Decreto 532 del 23 de diciembre de 2010, se liquidó el presupuesto de Rentas e ingresos y de Gastos e Inversión de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de Enero y el 31 de diciembre de 2011.

El presupuesto de ingresos asignado fue de \$116.954 millones, durante la vigencia presentó modificaciones de adición por \$57.818 millones para un definitivo<sup>94</sup> de \$174.782 millones. Al comparar los presupuestos netos, dicha partida fue superior en 11.2% con respecto a la vigencia anterior.

En la parte activa del presupuesto definitivo, los tres grandes rubros alcanzaron la siguiente participación: ingresos corrientes 29,3%, transferencias de la nación 7,4% y recursos de capital 63,3%. Cuadro 37

**Cuadro 37**  
**Universidad Distrital**  
**Presupuesto Neto de Ingresos y Gastos e Inversión**

Millones de pesos de 2011

Concepto	Definitivo 2010(*)	2011			Var. % definitivo vs inicial	Var. 2011 - 2010	
		Inicial	Modificaciones	Definitivo		Absoluta	%
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>107.736</b>	<b>51.230</b>	<b>0</b>	<b>51.230</b>	0,0	<b>-56.506</b>	<b>-52,4</b>
<i>Tributarios</i>	<b>82.984</b>	<b>26.000</b>	<b>0</b>	<b>26.000</b>	0,0	-56.984	-68,7
Estampilla Universidad distrital	82.984	26.000	0	26.000	0,0	-56.984	-68,7
<i>No tributarios</i>	24.752	25.230	0	25.230	0,0	478	1,9
Rentas contractuales	21.775	21.699	0	21.699	0,0	-76	-0,3
Otros ingresos no tributarios	2.165	3.531	0	3.531	0,0	1.366	63,1
<b>Transferencias</b>	<b>12.990</b>	<b>12.961</b>	<b>0</b>	<b>12.961</b>	0,0	<b>-29</b>	<b>-0,2</b>
<i>Nación</i>	12.990	12.961	0	12.961	0,0	-29	-0,2
<b>Recursos de capital</b>	<b>36.520</b>	<b>52.773</b>	<b>57.818</b>	<b>110.591</b>	109,6	<b>74.071</b>	<b>202,8</b>
<i>Recursos del balance</i>	23.964	49.000	51.352	100.352	104,8	76.389	318,8
<i>Rendimientos por operaciones financieras</i>	4.039	1.443	0	1.443	0,0	-2.596	-64,3
<i>Excedentes financieros de los establecimientos públicos y utilidades de empresas</i>	6.233	0	6.466	6.466	0,0	233	3,7
<i>Otros recursos de capital</i>	2.284	2.330	0	2.330	0,0	46	2,0
<b>Ingresos</b>	<b>157.247</b>	<b>116.964</b>	<b>57.818</b>	<b>174.782</b>	<b>49,4</b>	<b>17.536</b>	<b>11,2</b>
<i>Transferencia Administración Central</i>	138.983	139.345	3.526	142.871	2,5	3.888	2,8
<b>Total Ingresos</b>	<b>296.229</b>	<b>256.309</b>	<b>61.344</b>	<b>317.653</b>	<b>23,9</b>	<b>21.424</b>	<b>7,2</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF

(\*) A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC 3,73% para actualizarlas a pesos de 2011.

(\*\*) Presupuesto Neto de ingresos de 2010 y 2011: no incluye las transferencias de la Administración Central.

<sup>94</sup> La diferencia en el presupuesto obedece a la nueva estructura fijada a partir de lo dispuesto en el Decreto 537 de 2009, como lo es, el presentar el presupuesto neto, es decir, que se deben excluir del componente de ingresos las transferencias de la Administración Central

## 5.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

Al finalizar la vigencia de 2011, los recaudos acumulados ascendieron a \$178.689 millones, equivalente a 102,2% del presupuesto. Los recursos captados son superiores a los de la vigencia anterior en \$21.524 millones, lo que indica, un incremento de 13,7%. Cuadro 38.

**Cuadro 38**  
**Universidad Distrital**  
**Presupuesto y Recaudo de Ingresos**

Millones de pesos de 2011

Concepto	2010 (*)	2011			% var. rec. 2011-2010
	Recaudo	Presupuesto definitivo	Recaudo	% rec.	
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>107.736</b>	<b>51.230</b>	<b>49.293</b>	<b>96,2</b>	<b>-54,2</b>
Tributarios	82.984	26.000	25.471	98,0	-69,3
Estampilla Universidad Distrital	82.984	26.000	25.471	98,0	-69,3
No tributarios	24.752	25.230	23.822	94,4	-3,8
Rentas contractuales	22.587	21.699	20.790	95,8	-8,0
Otros ingresos no tributarios	20.869	3.531	3.031	85,9	-85,5
<b>Transferencias</b>	<b>12.990</b>	<b>12.961</b>	<b>14.428</b>	<b>111,3</b>	<b>11,1</b>
Nación	12.990	12.961	14.428	111,3	11,1
<b>Recursos de capital</b>	<b>36.438</b>	<b>110.591</b>	<b>114.969</b>	<b>104,0</b>	<b>215,5</b>
Recursos del balance	23.964	100.352	100.352	100,0	318,8
Rendimientos operaciones financieras	4.039	1.443	5.599	388,0	38,6
Excedentes financieros	6.233	6.466	6.466	100,0	3,7
Otros recursos de capital	2.202	2.330	2.551	109,5	15,8
<b>Total ingresos</b>	<b>157.164</b>	<b>174.782</b>	<b>178.689</b>	<b>102,2</b>	<b>13,7</b>
<b>Transferencias</b>					
Administración Central	<b>133.985</b>	<b>142.871</b>	<b>142.871</b>	100,0	6,6
Aporte ordinario vigencia	133.985	142.871	142.871	100,0	6,6
<b>Total ingresos con transferencias Admón. Central</b>	<b>291.150</b>	<b>317.653</b>	<b>321.560</b>	<b>101,2</b>	<b>10,4</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF  
(\*) Se le aplicó el IPC de 3,73% para llevarlo a pesos de 2011.

Los ingresos corrientes lograron un nivel de recaudo de 96,2%, al compararlo con los de la vigencia anterior refleja una variación negativa de 54.2% equivalente a \$58.444 millones menos.

Los Ingresos corrientes constituyen el 29,3% del total de los ingresos del presupuesto definitivo, lo componen los ingresos tributarios y no tributarios; los tributarios participan con el 14,9% de los ingresos corrientes, a su vez lo conforman el rubro de la estampilla que al finalizar la vigencia recaudo un total de \$25.471 millones equivalentes al 98.0%; de los \$26.000 millones que se proyectó para recaudar.

Los ingresos no tributarios corresponden al 14,4% del total de los ingresos en el presupuesto y está compuesto por las rentas contractuales tales como: inscripciones, matrículas de pregrado y postgrado, derechos de grado, servicios de sistematización, venta de bienes y productos y otras rentas contractuales, En este rubro se recaudó la suma de \$20.790 millones, equivalente al 95,8% de los \$21.699 millones propuestos para recaudar y otros

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

ingresos no tributarios por \$3.031 millones correspondiente al 85,9% de los \$3.531 millones presupuestados.

En cuanto a las transferencias efectuadas por la nación se recaudaron \$14.428 millones equivalentes a 111,3%, 11,1% por encima de lo presupuestado, mientras que los aportes de la Administración central se recibieron en un 100%. Estos recursos son necesarios para el funcionamiento normal de la institución.

Los recursos de capital acumularon el 104%, su recaudo excedió en cuatro puntos porcentuales el monto estimado. El mayor aporte lo hizo el rubro Rendimientos por operaciones financieras, rendimientos provenientes de recursos de libre destinación con un recaudo de \$5.599 millones equivalentes a 388,0%. (Intereses generados por las diferentes cuentas que tiene la Universidad).

### 5.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTO E INVERSIÓN

Al interior del presupuesto definitivo para la vigencia 2011 la mayor cuantía se destinó a funcionamiento 63% y para la inversión se designó el 37%. La ejecución logró un cumplimiento total de 85,5%, porcentaje que en principio revela un buen desempeño, al discriminar el nivel en Giros y Compromisos, se observó que representaron el 65,7%, y el 19,7% respectivamente. El cumplimiento tuvo una variación de 8,3% menos que la vigencia anterior. Cuadro 39.

**Cuadro 39**  
**Universidad Distrital**  
**Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión**

Millones de pesos de 2011

Concepto	2010 (*)	2011					Giros Vs Presupuesto	Variación ejecución 2011-2010
	Ejecución	Presupuesto definitivo	Giros	Compromisos	Total	%		
<b>Gastos de funcionamiento</b>	<b>197.845</b>	<b>200.251</b>	<b>175.864</b>	<b>16.939</b>	<b>192.803</b>	<b>96,3</b>	<b>87,8</b>	<b>-2,5</b>
Servicios personales	103.983	106.632	98.937	5.420	104.356	97,9	92,8	0,4
Gastos generales	29.589	31.788	17.721	9.091	26.811	84,3	55,7	-9,4
Transferencias para funcionamiento	54.025	53.888	52.291	1.422	53.713	99,7	97,0	-0,6
Pasivos exigibles	2.090	309	87	222	309	100,0	28,1	-85,2
Reservas presupuestales	8.157	7.634	6.829	784	7.613	99,7	89,5	-6,7
<b>Inversión</b>	<b>98.385</b>	<b>117.402</b>	<b>32.943</b>	<b>45.764</b>	<b>78.707</b>	<b>67,0</b>	<b>28,1</b>	<b>-20,0</b>
Directa	85.038	75.871	12.630	24.572	37.201	49,0	16,6	-56,3
Bogotá positiva: para vivir mejor	81.980	75.871	12.630	24.572	37.201	49,0	16,6	-54,6
Ciudad de derechos	9.500	22.996	4.893	10.004	14.897	64,8	21,3	56,8
Gestión pública efec. y transp.	72.480	52.875	7.736	14.568	22.305	42,2	14,6	-69,2
Transferencias para inversión	269	291	265	0	265	91,3	91,3	-1,5
Pasivos exigibles	821	1.008	99	909	1.008	100,0	9,8	22,8
Reservas presupuestales	12.257	40.233	19.950	20.283	40.233	100,0	49,6	228,3
<b>Total presupuesto</b>	<b>296.229</b>	<b>317.653</b>	<b>208.807</b>	<b>62.703</b>	<b>271.510</b>	<b>85,5</b>	<b>65,7</b>	<b>-8,3</b>

Fuente. Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales -Contraloría de Bogotá D.C.-SIVICOF.  
(\*) A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC 3,73% para actualizarlas a pesos de 2011.

Para gastos de funcionamiento, se ejecutaron \$192.803 millones, prevaleciendo las actividades misionales del ente universitario. Gran parte de

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

estos recursos se destinaron a servicios personales asociados a la nómina, donde se encuentra la planta de profesores<sup>95</sup> tiempo completo, medio tiempo, hora cátedra. Los gastos generales suplieron las necesidades físicas y administrativas del ente académico.

En el rubro transferencias para funcionamiento, el ente universitario presentó una ejecución de \$53.713 millones, prácticamente la totalidad de lo presupuestado, estos recursos se enviaron al Fondo de Pensiones Públicas de la de la entidad.

Reservas presupuestales de Gastos de Funcionamiento, alcanzó una ejecución de \$7.613 millones, donde los gastos generales tuvieron una mayor cuantía y en especial el concepto de mantenimiento de la entidad, así como otros gastos generales.

En inversión, se ejecutaron \$78.707 millones, equivalente al 67,0%. De este monto, el 47,3% (37.201 millones), se destinó a inversión directa y el 52,7% (41.506 millones) a reservas presupuestales, pasivos exigibles y transferencias para inversión (Fondo préstamos de empleados y Fondo de vivienda Universidad Distrital).

En la inversión directa, participaron los objetivos estructurantes Ciudad de Derechos con una ejecución de 64,8% y Gestión pública efectiva y transparente, con 42,2%.

Sin embargo la baja ejecución del 42,2% obedeció a que para dar inicio a los proyectos -379 “Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir Bosa” reporto ejecución presupuestal del 5.86%. Actualmente este proyecto se encuentra inactivo por orden del Consejo Superior Universitario, Según la información suministrada en la ficha EBI-D de 2011, este proyecto está supeditado a la asignación de recursos adicionales por parte del nivel central del Distrito.

- Proyecto 380: "Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad, mostró ejecución presupuestal del 39.25%.

El proyecto presenta baja ejecución en las metas tanto físicas como presupuestales. Se presenta inconsistencia en la información reportada en los documentos base del proyecto, tales como: Formulación, Fichas EBID y Planes de Acción de las vigencias en estudio, en cuanto a formulación de metas y programación. En general, lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> La planta de profesores de la Universidad a 31 diciembre de 2011 fue de 1.941. De este total, los profesores de tiempo completo son 827, medio tiempo 114, hora cátedra 1.000. Este número atiende una población estudiantil de 28.370 alumnos

<sup>96</sup> Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – modalidad regular Pág. 50 Vigencia 2011

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

Las reservas para inversión se presupuestaron en \$40.2 millones, estas presentan una variación positiva con respecto a la vigencia del 2010 de 228,3%. Resulta preocupante que del monto constituido en la vigencia anterior, únicamente se efectuaron giros por \$19.950 millones equivalentes al 49,6% y compromisos por \$20.283 millones correspondiente a 51,4%, por lo tanto se convertirán en pasivos exigibles extendiéndose en el tiempo la inversión que se debió realizar oportunamente.

## 6. SITUACIÓN PRESUPUESTAL EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL DISTRITO – EICD

### 6.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

En cumplimiento del mandato constitucional y legal<sup>97</sup>, le corresponde a la Contraloría de Bogotá realizar la evaluación anual del presupuesto asignado a las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito – EICD, y presentar los resultados de éste examen al Concejo de Bogotá. La fuente de las cifras analizadas, es la ejecución presupuestal de cada una de las siete (7) Empresas Industriales y Comerciales<sup>98</sup> con las que cuenta actualmente el Distrito Capital.

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 85 de la Ley 489 de 1998<sup>99</sup>, las Empresas Industriales y Comerciales son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.

En este contexto, para la vigencia 2011, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS aprobó mediante resoluciones No. 021 y 023 de 2010 el presupuesto de Ingresos por \$3.9 billones. Por ese mismo monto, fueron proyectados los gastos para ese período. Esta cifra comparada con lo aprobado en el 2010, revela una reducción del 10,3%, hecho atribuido, en primer término, al menor volumen de ingresos orientados para Transmilenio, y en segunda instancia, a la disminución de recursos en la Lotería de Bogotá y Aguas de Bogotá.

En el caso de Transmilenio, la sensible reducción del 22,1% obedece al continuo aplazamiento del que ha sido objeto, el proceso de financiamiento de la fase III del sistema, recursos que se obtendrían mediante una operación de Titularización de las vigencias futuras. Como ejemplo más significativo, la mínima ejecución registrada al finalizar el período 2011, que apenas alcanzó el 1,8% de lo presupuestado por este concepto. Al respecto, cabe la observación, que dicho aplazamiento podría generar sobrecostos, ajustes a los contratos y rediseños en las obras, debido a que estos recursos deberían ser aplicados en el pago de las obligaciones derivadas de los contratos de obra, la interventoría y la compra de los predios.

En lo referente a la Lotería y Aguas de Bogotá, la variación negativa obedece a factores ineludibles, como la exclusión de los recursos por derechos de

<sup>97</sup> Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia – Artículos 38 y 39 de la ley 42 de 1993 – Artículo 109 numeral 8º del decreto 1421 de 1993.

<sup>98</sup> Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Transmilenio, Metrovivienda, Lotería de Bogotá, Canal Capital, Empresa de Renovación Urbana y Aguas de Bogotá.

<sup>99</sup> “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

explotación, que eliminaron su tránsito por la Lotería de Bogotá, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 1393 de 2010<sup>100</sup> y la finalización del convenio interadministrativo para la administración, operación y mantenimiento del relleno sanitario Doña Juana, que venía adelantando Aguas de Bogotá.

En resumen, aunque la mayoría de los presupuestos de las Empresas disminuyeron frente al 2010, las apropiaciones de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado - EAAB, Canal Capital y Metrovivienda aumentaron. En el caso concreto de la EAAB, el incremento se explica en la incorporación del saldo del cupo de endeudamiento y el trámite de un nuevo cupo, el cual fue aprobado por el Concejo de Bogotá mediante acuerdo 467 de 2011 por un monto que alcanzó los \$300.000 millones.

Sobre la variación ascendente de la asignación presupuestal de Canal Capital, al parecer, no se tuvo en cuenta los negativos resultados en sus operaciones económicas, hecho evidenciado en las cuantiosas pérdidas acumuladas desde el mismo momento en el que el Canal entró en operación.

Frente al escaso crecimiento de los ingresos en Metrovivienda, si bien es cierto, es considerado atinado y realista ante los ineficientes resultados que viene arrojando la entidad en materia de vivienda, también lo es, que ello podría conducir, al incumplimiento definitivo de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo, debido a que los recursos orientados para inversión directa fueron los más afectados, disminuyendo su apropiación en un 15,8% en comparación con la de 2010, y en 2,2 puntos porcentuales su participación respecto del gasto total de la entidad. Aún más, el nivel de recursos aplicados fue menor en un 25,7%.

Al respecto, llama la atención de este organismo de control, la inobservancia del artículo 350 de la Constitución Política, considerando que la Ley fue clara en señalar: *“El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”*. En línea con lo anterior, la Ley orgánica del presupuesto<sup>101</sup>, por su parte, define como gasto público social: *“aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población...”*. En síntesis, tanto la Constitución como la Ley orgánica de presupuesto y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, han fijado una posición clara y precisa, en el deber de privilegiar el gasto social y como parte esencial de este, se encuentra la inversión en vivienda. No está por demás señalar, que las disposiciones de ley

<sup>100</sup> “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>101</sup> Decreto 111 de 1996 artículo 41 – Decreto 714 de 1996 artículo 32.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

no son discrecionales sino regladas, y por lo tanto, tienen un carácter obligatorio.

Así las cosas, no se considera razonable desde ningún punto de vista, el recorte presentado en la inversión para el período 2011, no solo porque se está transgrediendo una norma, sino que se estaba al frente del último año de gobierno del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, período en el cual se requería de considerables inversiones para tratar de cumplir con las expectativas de vivienda, que por lo demás, presentan resultados adversos en esta materia. En este orden de ideas, en el marco de las políticas de hábitat, la administración distrital se propuso ofrecer entre el 2008 – 2012 un total de 74.920 soluciones de vivienda nueva, de las cuales 30.367 estarían bajo la responsabilidad de Metrovivienda. En lo referente a gestión de suelo, la meta Plan era la de habilitar 440 hectáreas para construcción de vivienda nueva, de las cuales 105.75 hectáreas estarían a cargo de Metrovivienda.

Pues bien, al término del 2011, según cifras reportadas por Metrovivienda<sup>102</sup>, de las 30.367 soluciones apenas se han entregado 17.852, es decir, el 58,8% de lo propuesto. En el tema de habilitación de suelo, tan solo se han gestionado 36,64 hectáreas, lo que en términos relativos representa un cumplimiento de tan solo el 34,7%. Todo lo anterior sugiere, que las metas del citado Plan no se alcanzaran, teniendo en cuenta, que se contaban con escasos seis (6) meses para su culminación.

**Cuadro 40**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Distrito**  
**Comparativo Presupuestal 2010 – 2011**

Millones de pesos

Entidad	Presupuestos		% de variación	% de Participación	
	2010	2011		2010	2011
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	1.978.554	2.054.898	3,9	45,4	52,6
Lotería de Bogotá	116.034	60.358	-48,0	2,7	1,5
Canal Capital	22.245	30.673	37,9	0,5	0,8
MetroVivienda	58.814	59.758	1,6	1,4	1,5
TransMilenio S.A.	2.139.352	1.666.090	-22,1	49,1	42,6
Empresa de Renovación Urbana	24.852	23.345	-6,1	0,6	0,6
Aguas de Bogotá S.A. ESP.	16.320	12.267	-24,8	0,4	0,3
<b>Total</b>	<b>4.356.171</b>	<b>3.907.389</b>	<b>-10,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF

Del presupuesto inicial el 52,6% lo aportó la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el 42,6% correspondió a lo liquidado por la empresa Transmilenio. Con menor participación, se encuentran los presupuestos de ingresos aprobados a la Lotería de Bogotá y Metrovivienda que contribuyeron cada uno con el 1,5% del total aprobado. El restante 1,7%, está relacionado con los presupuestos de Renovación Urbana, Canal Capital y Aguas Bogotá.

<sup>102</sup> Informe de Gestión y Balance Social 2011 - Metrovivienda.

En lo corrido del año, el presupuesto inicial fue modificado en \$11.906 millones, incrementando la magnitud global del presupuesto en este valor, como efecto de adiciones por \$200.215 millones y reducciones por \$188.309 millones, para un definitivo de \$3.919.295 millones, cifra que representa el 2,6% del PIB distrital<sup>103</sup> y el 24,1% del presupuesto distrital neto<sup>104</sup>.

En forma desagregada, los movimientos presupuestales, se originaron en la disminución de la disponibilidad inicial en \$180.376 millones, rubro que apalanca las cuentas por pagar. Al respecto, llama la atención, la desarticulación entre los procesos de planeación, ejecución, control y programación presupuestal, evidenciados en las notables divergencias presentadas entre los valores presupuestados como disponibilidad inicial, y los reajustes posteriores realizados durante el proceso de cierre presupuestal, el cual permite determinar la realidad económica de las cuentas por pagar.

Como ejemplo para ilustrar, Transmilenio proyectó al inicio del año fondos disponibles por \$522.193 millones, y en el mes de marzo redujo su disponibilidad inicial en \$322.358 millones. Situación similar, se presentó en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, entidad que estimó una disponibilidad inicial de \$330.068 millones y en el mes de febrero la incrementó en \$132.570 millones. Estas inexactitudes lo que en la realidad demuestran, es el desconocimiento de las exigibilidades reales, que condujeron al sobredimensionamiento de los ingresos en el caso de Transmilenio, y la subestimación de éstos en la EAAB, hechos que demandan mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y eficacia en la aplicación del gasto, con el fin de evitar las notables imprecisiones en el ejercicio de programación presupuestal.

Quiere lo anterior significar, que no ha surtido efecto la política de la administración tendiente a disminuir el monto a constituir en cuentas por pagar, utilizando para ello, las vigencias futuras como un medio de reducir estos compromisos, a través de la optimización de los procesos de contratación, situación que finalmente se convierte, en un factor entorpecedor de la gestión presupuestal y la claridad en las cifras presupuestales.

Los demás movimientos, se originaron en la disminución de los ingresos corrientes en \$7.933 millones, el incremento de las transferencias principalmente de la Nación en \$55.618 millones, y el aumento de los Recursos de Capital en \$144.597 millones. Por lo demás sobresale, la reducción de \$103.600 millones en transferencias de la Administración Central para Transmilenio, y la disminución de \$20.818 millones en ingresos corrientes

<sup>103</sup> PIB proyectado para Bogotá 2011 \$155 billones. Cálculos Contraloría de Bogotá con base en el crecimiento de la economía bogotana de 5,7%.

<sup>104</sup> Presupuesto distrital neto – definitivo \$16.226.379 millones

realizada en Metrovivienda<sup>105</sup>. En el primer caso, esta situación obedeció, al incumplimiento en el recaudo estimado por multas electrónicas<sup>106</sup> por parte de la Secretaría de Movilidad, recursos que Transmilenio orientaría al Fondo de Estabilización Tarifaria - FET.

En lo relacionado con Metrovivienda, dicha reducción se originó en la no formalización de ventas efectivas de suelo en estado de perfeccionamiento, hecho que se ha vuelto recurrente en la entidad, revelando falencias de planeación y al mismo tiempo, desacertados resultados en la gestión adelantada, que han conducido, a los negativos resultados en vivienda como se explicó anteriormente.

De las modificaciones antes señaladas, merece especial atención la disminución de los aportes del Distrito para el Fondo de Estabilización Tarifaria. Al respecto sea lo primero precisar, que el FET se creó con el fin de mantener estable la tarifa usuario del Sistema Integrado de Transporte Público, a pesar de la variabilidad que pueda tener la tarifa técnica del Sistema, por cambios en los costos del servicio. Dicho Fondo se alimenta de:

- La diferencia positiva entre la tarifa usuario y la tarifa técnica por los pasajeros del Sistema, así como egresa la diferencia negativa de dicha formulación.
- Los rendimientos financieros de los diferentes fondos del Sistema.
- Los recursos que se liberen de la remuneración de los concesionarios SITP por la aplicación de la función de calidad.
- Aportes de Distrito en cumplimiento del acuerdo de respaldo del SITP, suscrito por la Administración Distrital.

En este contexto, para el 2011, Transmilenio previó recaudar la suma de \$145.000 millones que estarían orientados al FET, recursos provenientes de aportes del Distrito originados en multas electrónicas<sup>107</sup> de tránsito y transporte por parte de la Secretaría de Movilidad. Para el 2012, los aportes presupuestados por el Distrito para dicho Fondo son de \$115.000 millones. También se contemplaron, Transferencias del Distrito para la financiación de tarifas diferenciales por un monto que alcanza los \$20.000 millones. En lo referente a las tarifas diferenciales, la justificación que esgrimió Transmilenio para incorporar estos recursos<sup>108</sup>, fue la siguiente: *“La Administración Distrital está evaluando la implementación de asignar recursos para subsidiar la tarifa del Sistema Transmilenio y la del SITP para la población con discapacidad, adultos mayores y para estudiantes de los estratos 1 y 2”*.

<sup>105</sup> Resolución No. 022 de diciembre 22 de 2011 del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS.

<sup>106</sup> Artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 “por la cual se reforma la ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>107</sup> Artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 “por la cual se reforma la ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>108</sup> Proyecto de Presupuesto 2012.

Adicionalmente se pudo establecer, que las proyecciones que presenta la entidad del Fondo de Estabilización Tarifaria del 2013 al 2015, arrojan resultados negativos así: \$103.163 millones, \$191.996 millones y \$9.728 millones respectivamente, situación deficitaria que según Transmilenio deberá ser cubierta con aportes del Distrito, en cumplimiento del acuerdo de respaldo del SITP, con el objeto de dar viabilidad al funcionamiento del sistema sin requerimientos adicionales. Es de anotar, que estas cifras fueron incorporadas en el Plan Financiero Plurianual 2012 - 2023, en la siguiente forma: para el 2012: \$115.000 millones, 2013: \$200.000 millones, 2014: \$25.000 y 2015: \$15.000 millones.

De todo lo anterior se colige.

- 1) Para la Contraloría de Bogotá - CB resulta preocupante, que la situación deficitaria de la tarifa deba ser cubierta con aportes del distrito, lo que en la práctica se viene convirtiendo en un subsidio al valor de la tarifa usuario, partiendo del hecho, que no se vislumbra una contraprestación clara por parte de Transmilenio, situación que en ningún momento ha sido reglamentada por la Ley y por el Concejo de Bogotá, atribución que a nivel distrital, solamente le compete autorizar a este organismo, y no a la Secretaría de Hacienda o al CONFIS. Sumado a lo anterior se agrega, que este hecho iría en contravía del principio de legalidad del gasto, teniendo en cuenta, que toda asignación de un recurso debe estar autorizado previamente por la Ley. En relación con este último presupuesto, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS se estaría abrogando funciones que no le corresponden. Por lo demás, se supone que el sistema Transmilenio debe ser autónomo en sus flujos, y por ende, auto sostenible.
- 2) En cuanto a lo aportes que se vienen otorgando al FET y su utilización, este organismo de control, observa la ausencia de acciones efectivas y concretas por parte de la administración, tendientes a corregir la diferencia negativa entre la tarifa al usuario y la tarifa técnica, reglamentar el giro de estos recursos, e igualar el acceso al servicio de transporte público, toda vez, que en las condiciones actuales con estos aportes, los únicos beneficiados son los usuarios que tienen mayores condiciones económicas, en detrimento de aquellos que por su situación económica y el alto costo de la vida, no pueden cancelar la tarifa actual.

Con dicho propósito, el CONFIS desde el 2010<sup>109</sup> recomendó: *“La Secretaría Distrital de Hacienda deberá contratar una auditoría para supervisar el cálculo de la tarifa técnica, función que deberá ser asignada a esa entidad mediante*

<sup>109</sup> Reunión ordinaria – Acta No. 02 del 19 de febrero de 2010.

*Decreto*”. Un seguimiento efectuado permitió establecer una conducta omisiva por parte de la Secretaría, al no haber celebrado el contrato que condujera a evaluar el cálculo de la tarifa técnica en forma oportuna, para así darle sostenibilidad al sistema con una tarifa razonable, que previera un posible impacto adverso en los usuarios.

En línea con lo anterior, la Encuesta Multipropósito de Bogotá 2011, permitió evidenciar que el 17,3% de los Bogotanos residentes en zona urbana se encuentran en la línea de pobreza, es decir, 1.287.982 personas, mientras que el 4% se ubican en pobreza extrema, es decir, 300.453 personas, siendo los más afectados por la pobreza por ingresos los estratos 1 y 2.

- 3) En lo referente a la fuente de financiación que viene utilizando la administración para el FET (Multas electrónicas de tránsito y transporte), inquieta que se venga haciendo un uso indebido de recursos. La situación se origina, en que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 160 de la Ley 769 de 2002<sup>110</sup>, los recursos obtenidos por multas por infracciones a las normas de tránsito, por expresa disposición legal, tienen una destinación específica, por consiguiente, deben ser aplicados tan solo a: “...planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible, y seguridad vial...”. Es claro entonces, que entre los fines previstos por el legislador, en ningún momento se contempló su uso para mantener estable la tarifa usuario del Sistema Integrado de Transporte Público.

En relación con este último presupuesto, llama la atención, la decisión del CONFIS en su sesión del 30 de agosto de 2011, en el sentido de cambiar la destinación de \$40.000 millones pertenecientes al Fondo de Estabilización Tarifaria, para ser utilizados en la implementación de paraderos del SITP. El problema radica, en que los momentos actuales de desfinanciamiento del FET, que supuestamente han obligado a Transmilenio a la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, como los cuestionados aportes del Distrito, resulta inexplicable dicha modificación máxime teniendo en cuenta, que los recursos del Fondo deben ser utilizados para circunstancias excepcionales, en este caso en concreto, para cubrir el desfase existente entre la tarifa técnica y la tarifa usuario, y que esta última permanezca estable en el tiempo.

Esta situación se ve agravada, por el hecho, que la Secretaría de Hacienda autorizó<sup>111</sup> trasladar \$1.400 millones provenientes de las Multas Electrónicas de Tránsito y Transporte destinadas al FET, para

<sup>110</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

<sup>111</sup> Resolución No. SHD – 000413 del 20 de septiembre de 2011 “Por la cual se efectúan unas modificaciones en el Presupuesto de Gastos e Inversiones de la Secretaría Distrital de Hacienda, para la vigencia fiscal de 2011”

atender gastos de operación y gastos generales en Canal Capital. Al respecto cabe la observación, que estos recursos solo pueden ser aplicados para los fines que estableció la Ley, tal como se mencionó antes, y en segunda instancia, no se evidencia un acto administrativo del CONFIS encaminado a legalizar la incorporación de estos recursos en el Presupuesto de Ingresos, Gastos e Inversión de la empresa Canal Capital, toda vez, que se incrementó en este valor, el monto global de la apropiación aprobada inicialmente por el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal, mediante Resolución 021 de 2010.

**Cuadro 41**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Distrito**  
**Estructura presupuestal por Fuentes y Usos 2010 – 2011**

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto definitivo		% de var.	% de Part.	
	2010	2011		2010	2011
<b>Ingresos</b>					
Disponibilidad Inicial	802.082	705.460	-12,0	21,9	18,0
Ingresos Corrientes	1.414.200	1.360.861	-3,8	38,6	34,7
Transferencias	714.042	1.118.041	56,6	19,5	28,5
Recursos de Capital	735.433	734.933	-0,1	20,1	18,8
<b>Total Ingresos + Disponibilidad inicial</b>	<b>3.665.757</b>	<b>3.919.295</b>	<b>6,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gastos</b>					
Funcionamiento	690.423	721.721	4,5	18,8	18,4
Gastos de Operación	323.752	338.467	4,5	8,8	8,6
Servicio de la Deuda	76.131	84.589	11,1	2,1	2,2
Inversión	2.571.212	2.771.795	7,8	70,1	70,7
Disponibilidad Final	4.239	2.723	-35,8	0,1	0,1
<b>Total Gastos + Disponibilidad final</b>	<b>3.665.757</b>	<b>3.919.295</b>	<b>6,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF.

En cuanto a estructura presupuestal y el esquema de financiamiento público, no registraron mayores cambios con respecto al 2010, siendo los ingresos corrientes la principal fuente de financiación, a pesar de haber perdido 3,9 puntos frente a la participación en el período precedente. Ello debido, a la reducción de otros ingresos corrientes (Recursos del IDU para Transmilenio proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte público – SITP), que Transmilenio había adicionado en el 2010 y que para el 2011 no fueron incluidos. Es de anotar, que los ingresos corrientes de las empresas, están constituidos básicamente por venta de servicios, por la prestación de servicios de Acueducto y Alcantarillado, los cuales reportaron un crecimiento del 2,2% frente al 2010.

Las transferencias entre tanto, se constituyeron como el segundo renglón en importancia dentro del caudal de ingresos, ganando 9,0 puntos en comparación con lo apropiado en el año anterior, como resultado, del aumento de los

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

recursos que recibe Transmilenio por parte de la nación y el distrito para asumir los gastos demandados por el proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte Público. La inversión, por su parte, sigue representando la mayoría del gasto, ganando 0,6 puntos porcentuales en deterioro de los gastos de funcionamiento y operación que presentaron un leve descenso con respecto al 2010.

**Cuadro 42**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Distrito**  
**Situación presupuestal 2010 – 2011**

Millones de pesos

Concepto	Diciembre		Variación	
	2010	2011	Absoluta	%
Ingresos Corrientes	1.410.617	1.378.801	- 31.816	- 2,3
(+) Transferencias	488.285	882.324	394.039	80,7
(-) Giros de Funcionamiento y de Operación	872.571	906.093	33.522	3,8
(-) Giros intereses y comisiones	50.833	48.220	- 2.613	- 5,1
(-) Giros bonos pensionales, Cuentas por Pagar, Pasivos contingentes	4.203	36.236	32.033	762,1
<b>(=) Ahorro Corriente</b>	<b>971.295</b>	<b>1.270.576</b>	299.281	<b>30,8</b>
(+) Recursos de Capital (Sin Recursos del Crédito) + Disponibilidad Inicial	1.262.762	896.900	- 365.862	- 29,0
(-) Giros de Inversión	1.525.662	1.214.738	- 310.924	- 20,4
<b>(=) Superávit antes de Cuentas por Pagar</b>	<b>708.395</b>	<b>952.738</b>	244.343	<b>34,5</b>
(+) Recursos del Crédito neto (=Recursos del Crédito - Giros amortización a capital)	- 18.295	964	19.259	- 105,3
<b>(=) Superávit o Déficit operaciones efectivas presupuestales</b>	<b>690.100</b>	<b>953.702</b>	263.602	<b>38,2</b>
(-) Compromisos Pendientes por Pagar	829.454	1.019.120	189.666	22,9
<b>(=) Situación Presupuestal - Déficit/Superávit</b>	<b>- 139.354</b>	<b>- 65.418</b>	<b>73.936</b>	<b>- 53,1</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF.

De otro lado, los resultados del balance presupuestal de las EICD mantuvieron al cierre de la vigencia 2011 una situación deficitaria de \$65.418 millones, la cual disminuyó el valor alcanzado en el período anterior en \$73.936 millones, como resultado de confrontar unos ingresos totales de \$3.158.989 millones, frente a unos gastos totales de \$3.224.408 millones. Las razones que explican este déficit, se originan en primer término, en que el descenso en el caudal de ingresos totales en \$2.964 millones, el cual fue menor a la reducción de los gastos totales en \$76.898 millones.

Otra de las causas generadoras del déficit, es el alto volumen de compromisos pendientes de pago, que crecieron en un 22,9%. Pues bien, las empresas continúan con la práctica de acumular excesivos montos por Cuentas por Pagar, lo que corrobora las fallas estructurales en la ejecución presupuestal, manifiestas en el rezago de los giros y la acumulación de este tipo de obligaciones. Mientras que para el año 2010, los giros representaron el 67,5% del presupuesto de gastos disponible, para el 2011, este indicador cerró en 56,2%. Lo anterior, a pesar de tratarse del último período de gobierno, y en el cual que se suponía, debería haberse buscado una mayor eficiencia y efectividad en la utilización de las partidas presupuestales, con el fin de cumplir con las metas del Plan de Desarrollo.

## 6.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

Al finalizar la vigencia 2011, las Empresas Industriales y Comerciales contaron con un presupuesto definitivo de \$3.9 billones de los cuales se obtuvo el 80,6%, es decir, \$3.1 billones cifra que representa el 2% del PIB Distrital<sup>112</sup>, e inferior en 19,4 puntos frente a las estimaciones de ingreso inicialmente proyectadas. Esto debido, al incumplimiento en los valores estimados en Transmilenio, entidad que reportó un recaudo de apenas el 68,2%, lo que revela, debilidades de planeación y programación presupuestal, y que el proyecto de presupuesto no fue consistente con el Plan Financiero Plurianual, el Plan Operativo Anual de Inversiones, las metas de superávit y las metas del Plan de Desarrollo, tal como lo dispone el artículo 5º de la Ley 819 de 2003 y el artículo 9º del decreto 195 de 2007.

De igual forma, pone de presente, no solo fallas de gestión por parte de Transmilenio, sino que la aprobación del CONFIS no estuvo lo suficientemente justificada, a pesar que este presupuesto contaba con las recomendaciones de la Secretaría Distrital de Hacienda y el concepto previo favorable de la respectiva Junta Directiva, tal como lo señala el acta No. 16 de 2010 del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal.

En este caso en concreto, es llamativo el hecho, que se vienen aprobando cuantiosas partidas presupuestales que finalmente no son ejecutadas, o simplemente son ajustadas en el transcurso del año, lo que a todas luces permite evidenciar, que la entidad adolece de fundamentos claros para programar sus ingresos, y al mismo tiempo, la ausencia de criterios para una correcta identificación de sus gastos. Prueba de ello, el nivel de recaudo (68,2%), la reducción de la disponibilidad inicial en \$322.868 millones, el aumento de transferencias de la nación en \$140.198 millones, al igual que su reducción en \$105.000 millones, y la incorporación de \$250.000 millones por concepto de titularización que finalmente registraron un cumplimiento de apenas el 1,8%.

Por otra parte, los recursos percibidos se originaron en un 22,3% de lo proyectado como disponibilidad inicial, un 43,6% de ingresos corrientes, un 27,9% de transferencias y el 6,1% restante de recursos de capital. Cuadro 43.

<sup>112</sup> PIB proyectado para Bogotá 2011 \$155 billones. Cálculos Contraloría de Bogotá con base en el crecimiento de la economía bogotana de 5,7%.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

**Cuadro 43**  
**Empresas Industriales y Comerciales del Distrito**  
**Presupuesto y recaudo de ingresos por grandes rubros 2011**

Millones de pesos

Concepto	Presupuesto	Recaudo	% de Ejec.	% de Part. Recaudo
<b>Disponibilidad Inicial</b>	<b>705.461</b>	<b>705.461</b>	<b>100,0</b>	<b>22,3</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>1.360.861</b>	<b>1.378.801</b>	<b>101,3</b>	<b>43,6</b>
No Tributarios	1.359.096	1.376.732	101,3	
Otros ingresos corrientes	1.765	2.069	117,2	
<b>Transferencias</b>	<b>1.118.041</b>	<b>882.324</b>	<b>78,9</b>	<b>27,9</b>
Nación	479.599	316.566	66,0	
Departamento	21.453	6.149	28,7	
Administración Central	551.785	543.264	98,5	
Otras Transferencias	65.204	16.345	25,1	
<b>Recursos de Capital</b>	<b>734.933</b>	<b>192.403</b>	<b>26,2</b>	<b>6,1</b>
Recursos del Balance	10.000	10.000	100,0	
Recursos del Crédito	222.525	964	0,4	
Rendimientos por Operaciones Financieras	86.731	69.259	79,9	
Donaciones	598	221	37,0	
Aportes de Capital	9.700	9.700	100,0	
Recursos de Titularización	250.000	4.581	1,8	
Otros Recursos de Capital	155.379	97.678	62,9	
<b>Total Ingresos</b>	<b>3.213.835</b>	<b>2.453.528</b>	<b>76,3</b>	
<b>Total Ingresos + Disponibilidad Inicial</b>	<b>3.919.296</b>	<b>3.158.989</b>	<b>80,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. SIMICOF.

En lo que se refiere al esquema de Financiamiento, los ingresos corrientes registraron un acertado recaudo del 101,3%, influenciado por la venta de servicios de acueducto y alcantarillado que genera la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, renglón que concentró el 88% de lo obtenido por este grupo en el 2011. La disponibilidad inicial entre tanto, reportó un cumplimiento del 100%, lo que aparentemente muestra un aceptable comportamiento. Sin embargo, al considerar las excesivas sumas que fueron reducidas y adicionadas durante el proceso de cierre, lo que en la realidad se refleja, son notables deficiencias de articulación entre las diferentes áreas que generan los hechos económicos, que afectan la contabilidad presupuestal y financiera.

Las transferencias de las empresas, constituidas básicamente por los aportes que realizan la Nación y el Distrito para el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo, como resultado del convenio de colaboración firmado entre las partes, reportaron logros del 78,9%, lo que en términos absolutos equivale a un recaudo de \$882.324 millones. Este comportamiento se vio afectado, por una adición de \$140.000 millones procedentes de aportes de la nación para Transmilenio y una reducción de \$105.000 millones realizada a esta misma empresa, tal como se mencionó al inicio del presente informe.

Por el lado de los recursos de capital, se aprobó por parte del CONFIS recursos por \$590.335 millones, los cuales fueron adicionados en \$144.597 millones, arrojando así una apropiación definitiva de \$734.933 millones. Al

término de la vigencia 2011, las empresas obtuvieron por este concepto apenas \$192.404 millones, es decir, el 26,2% de lo programado. Al respecto, inquieta los desacertados resultados en la gestión de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Transmilenio, entidades que concentraron el 96,2% de estos recursos. Esta situación obedece a varios factores. Primero, tiene que ver, con la ineficiente gestión de la EAAB reflejada en el uso de los dos (2) cupos de endeudamiento que le han sido autorizados por el Concejo<sup>113</sup>, lo que a todas luces permite evidenciar, una indebida planificación y programación presupuestal. El problema radica, en la no utilización efectiva del endeudamiento que le ha sido autorizado a la empresa, pese a que su consecución exige el despliegue de una importante gestión, y cuyo sustento se fundamenta en una aparente necesidad de financiamiento de bienes públicos que demanda la ciudad. No obstante, estos recursos vienen siendo presupuestados año a año, y posteriormente e inclusive de manera anticipada son reducidos<sup>114</sup> para finalizar el año sin ninguna ejecución, con el argumento, que la empresa posee unos altos excedentes de liquidez.

Como ejemplo más significativo, para el 2011, la EAAB programó como ingreso en esta vigencia recursos del crédito interno por \$251.944 millones, los cuales estaban respaldados con el cupo de endeudamiento autorizado por el Concejo el 22 de febrero de 2011. Es importante anotar, que dicho cupo fue autorizado sin haberse agotado el cupo del endeudamiento aprobado en el 2001, el cual tiene un saldo disponible de US\$52.952.702 dólares. Tres días después (25 de febrero de 2011), el CONFIS aprueba una reducción a la apropiación inicial por \$97.733 millones, lo que pone en entredicho las razones que justificaron su solicitud por parte de la empresa y por ende, su plan de endeudamiento. Situación similar, se presentó con el saldo del cupo de endeudamiento, que sirvió de sustento para incorporar en el 2011, recursos del crédito interno por \$102.396 millones, recursos que tradicionalmente son incorporados y no recaudados.

Fluye de todo lo anterior, que considerando el presupuesto como el principal instrumento de gestión financiera y administrativa, es claro, el indebido uso que se le viene dando a esta herramienta en materia de recursos del crédito por parte de la EAAB, lo que permite evidenciar, que se viene inobservando lo establecido en el artículo 6º de la Ley 819 de 2003, concordante con el artículo 9º del decreto 195 de 2007, que con claridad meridiana estableció, la consistencia que debe darse entre el proyecto de presupuesto y las metas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, con sus principales componentes, el Plan Financiero Plurianual, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo.

<sup>113</sup> Acuerdo 40 de 2001 y Acuerdo 467 de 2011.

<sup>114</sup> Resolución 001 del 25 de febrero de 2011 del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS.

Todo ello, producto de los continuos ajustes al presupuesto, que como es lógico inciden en los proyectos de inversión que serían financiados con los cupos de endeudamiento aludidos, situación que es reafirmada por la empresa<sup>115</sup> al precisar: *“La diferencia radica en que la primera solicitud de cupo de endeudamiento se contempló un plan de inversión de aproximadamente 388 mil millones de pesos, el cual no fue aprobado por el Concejo de Bogotá en el año 2010, en consecuencia la Empresa determina para el año 2011 recomponer el plan de Inversiones inicialmente previsto realizando los siguientes ajustes...”*. No esta por demás señalar, que la situación antes descrita, va en contravía de los lineamientos de política para la programación presupuestal vigencia 2011<sup>116</sup> expedidos por la Secretaría de Hacienda Distrital, que instaban a las EICD a elaborar presupuestos realistas, dando prioridad a cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor, por tratarse de último año de gobierno, y la referida consistencia del proyecto de presupuesto.

Otro de los aspectos que contribuyeron al bajo recaudo en los Recursos de Capital, tiene que ver con los valores apropiados por Transmilenio. Pues bien, en el mes de abril, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal aprobó a la empresa una adición de \$250.000 millones<sup>117</sup> derivados del valor disponible de titularización, recursos que estarían orientados al pago de los contratos de construcción de la fase III y la compra de predios, de los cuales, al finalizar el período en estudio apenas se recaudo el 1,8%. Esta situación, que se ha vuelto un tema recurrente en la entidad, revelando serías falencias de planeación que impactan negativamente los costos del sistema, y conducen al rediseño del proyecto.

De otra parte, los negativos resultados de Canal Capital en cumplimiento de su actividad económica merecen reseñarse. Esto se evidencia, en las perdidas que año a año ha venido arrojando el Canal desde el inicio de sus operaciones. El reporte de los estados contables a diciembre 31 de 2011 revela, que las pérdidas de este año \$1.276 millones, incrementaron en este valor, el total de pérdidas acumuladas que hoy en día ascienden a los \$56.970 millones. De lo anterior se colige, que las estrategias de comercialización en la operación, prestación y explotación del servicio de televisión, no han tenido un efecto positivo en su actividad económica y social, pese a que la administración en forma reiterada ha insistido<sup>118</sup>, en que las EICD: *“deberán hacer todos los esfuerzos posibles para seguir generando utilidades que le garanticen al Distrito, como mínimo, las partidas incluidas en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”*. Por lo demás, los adversos resultados de empresas como Canal Capital, Renovación Urbana y Aguas de Bogotá, le han representado al Distrito ineficaces erogaciones de recursos públicos.

<sup>115</sup> Respuesta requerimiento de la Contraloría de Bogotá oficio No. 2-2012-08744 del 17 de mayo de 2012.

<sup>116</sup> Circular 009 de marzo 29 de 2010 “Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal 2011” – Circular No. 15 de mayo 31 de 2010 “Programación Presupuestal 2011”.

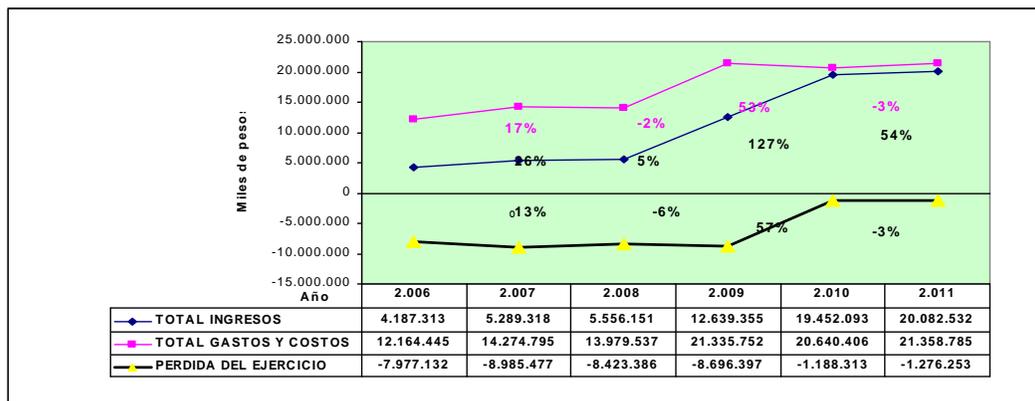
<sup>117</sup> Resolución 002 del 1º de abril de 2011 del CONFIS.

<sup>118</sup> Circular No. 009 de marzo 29 de 2010 de la Secretaría de Hacienda “Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal Vigencia 2011”.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

Al respecto, es de especial preocupación, que mientras el Canal ha venido incrementando sustancialmente sus ingresos, pasando de \$4.187 millones en 2006 a \$20.083 millones en 2011, paralelamente han crecido sus gastos y costos, lo que ha generado las cuantiosas pérdidas, las cuales se incrementaron en \$88 millones frente al 2010.

**Gráfica 7.  
Canal Capital  
Comportamiento Ingresos operacionales, Gastos, Costos y Resultados del Ejercicio  
2006 - 2011**



Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF.

Otro de los aspectos que han contribuido a la ineficiente, ineficaz y antieconómica gestión en Canal Capital, esta relacionado con los adversos resultados en el diseño de estrategias encaminadas a fortalecer sus recursos propios, que le permitan su sostenibilidad técnica y financiera, situación propiciada en buena medida, por el incremento de los aportes de la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH, entidad que viene transfiriendo cuantiosos recursos. En el 2011, a los \$8.800 millones inicialmente aprobados, posteriormente le fueron adicionados \$1.400 millones, para un total de \$10.200 millones. Cuadro 44.

**Cuadro 44  
Canal Capital  
Recursos Transferidos Comisión Nacional de Televisión -  
Secretaría Distrital de Hacienda 2006 – 2011**

Aportes	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comisión Nacional de T.V.	26.558	4.125	3.072	4.780	5.518	3.646
Secretaría Distrital de Hacienda	12.086	7.000	9.000	9.405	9.828	10.200
<b>Total</b>	<b>38.644</b>	<b>11.125</b>	<b>12.072</b>	<b>14.185</b>	<b>15.346</b>	<b>13.846</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales, Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF.

Por lo demás, la SDH tiene el compromiso de velar porque los recursos girados sean manejados en forma eficiente, productiva y rentable. Sumado a lo anterior se agrega, la ausencia de una política de austeridad del gasto y disciplina presupuestal, hechos que han conducido a la inoperante gestión.

### 6.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN

Al término del periodo 2011, las EICD presentaron una estructura presupuestal de egresos por \$3.9 billones, conformada en un 18,4% por gastos de funcionamiento, el 8,7% para gastos de operación, un 2,1% para atender el servicio de la deuda y un 70,8% para inversión. Al cierre del año, la ejecución pasiva fue del 82,3%, que en términos absolutos equivale a \$3.224.408 millones, de los cuales el 26,0% correspondieron a compromisos pendientes de pago (\$1 billón), mientras que los giros efectivos alcanzaron los \$2.2 billones.

Este comportamiento sugiere, un notorio rezago en las metas previstas en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, considerando las altas sumas que se han venido constituyendo como compromisos pendientes de pago, no solo en el año en estudio, sino en los períodos anteriores, máxime teniendo en cuenta, que el 2011, se trataba del último período de gobierno, y en el que se suponía se harían todos los esfuerzos para intentar cumplir con las metas Plan, tal como lo recomendó la Secretaria de Hacienda en los “Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal Vigencia 2011”<sup>119</sup>. No hay que perder de vista, que considerando el presupuesto como el instrumento operativo básico para el cumplimiento de los objetivos fijados por la administración distrital, su ineficiente ejecución refleja los retrasos del citado Plan.

En este bajo nivel incidió Transmilenio, entidad que reportó una ejecución del 66,3%, de los cuales la inversión directa apenas alcanzó logros del 57,2%. De igual forma, Canal Capital que registró un cumplimiento del 80,6% como efecto del desacierto en la programación presupuestal, que impactaron negativamente la inversión, al reportar una ejecución de tan solo el 56,1%. Por su parte, Aguas de Bogotá también presentó una baja ejecución en los recursos aplicados (76,5%).

De otra parte, al finalizar la vigencia 2011, las Empresas Industriales y Comerciales en conjunto, presentaron un resultado fiscal presupuestal deficitario de \$65.419 millones, que frente al resultado obtenido en la vigencia 2010 fue menor en \$73.936 millones. Este déficit fue producto de confrontar el total ingresos frente al total de gastos efectuados. Las razones que explican la negativa evolución del balance presupuestal, estuvieron asociadas principalmente con el menor caudal de recursos captados principalmente en Transmilenio, hecho atribuible al aplazamiento de que fue objeto nuevamente el proceso de titularización. Asimismo contribuyó, la disminución de ingresos evidenciada en la Lotería de Bogotá, Aguas de Bogotá, la Empresa de

<sup>119</sup> Circular No. 009 del 29 de marzo de 2010 – Circular No. 15 de mayo 31 de 2010.

Renovación Urbana, Metrovivienda y Canal Capital. Es de anotar, que los ingresos totales del 2011, registraron una reducción del 0,1% en relación con lo obtenido en el 2010, índice inferior a la disminución del 2,3% del total de gastos.

Ahora bien, este resultado vía autorizaciones de giro, se convierte en un superávit de tesorería por \$953.702 millones, producto de la alta suma que quedo en compromisos pendientes de pago, lo que desvirtúa el principio de anualidad<sup>120</sup>.

Por niveles de gasto, los gastos de funcionamiento registraron un cumplimiento del 97,5%, lo que equivale en términos absolutos a \$704.006 millones. Al interior de sus componentes predominan las erogaciones realizadas por gastos generales que representaron el 34,8% del total aplicado por este grupo, y en donde se destaca, los pagos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado por impuestos, tasas, contribuciones, derechos y multas, que demandaron recursos que alcanzaron los \$72.515 millones.

En cuanto a los gastos de operación, constituidos básicamente por las erogaciones en que deben incurrir las empresas para la adquisición de bienes, insumos y servicios, que participan directamente en el proceso de producción o comercialización, mantuvieron su tendencia ascendente, registrando un incremento del 4,6% frente a la anterior vigencia, al pasar de \$323.752 millones en el 2010 a \$338.467 millones en el período en estudio. De estos, el 80,3% son causados por la EAAB.

A diciembre, se realizaron desembolsos por \$332.149 millones, es decir, el 98,1% del presupuesto disponible, sobresaliendo los recursos que destina la EAAB para el proceso comercial y operativo de los contratos especiales de gestión - gestores. Al respecto, la CB estima conveniente, que las actividades realizadas a través de este proceso de subcontratación, sean retomadas por la empresa, en razón, a los efectos nocivos que genera en la estructura de costos, pero fundamentalmente, a que el incentivo de los gestores es maximizar sus utilidades y no las de la empresa.

En lo relativo al servicio de la deuda, significó el 2,7% del total de erogaciones realizadas por las empresas, observándose una variación ascendente en relación con la participación de estas obligaciones en el 2010 (2,2%). Es de anotar, que el valor total de esta apropiación (\$91.038 millones), corresponde a obligaciones adquiridas por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Al término de la vigencia 2011, se canceló por este concepto \$84.589 millones, suma que equivale al 100% de la apropiación vigente. Aparentemente, se

<sup>120</sup> "Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

muestra un acertado nivel en los recursos aplicados, sin embargo, al interior de la partida, se evidencian notables reducciones y adiciones efectuadas durante el año, que dejan entrever no solo falencias de planeación, sino que los valores apropiados por Servicio de la Deuda, vienen siendo utilizados como estrategia, para posteriormente ser contracreditados.

Prueba de ello, la reducción en las acreencias de carácter interno por \$6.380 millones para atender compromisos de operación, la reducción de \$10.059 millones en el servicio de la deuda externa, los cuales fueron estimados a pesar de haberse cancelado en el 2010 las obligaciones crediticias de carácter externo, y la no utilización de \$24.864 millones destinados a la capitalización del Fondo de Pasivos Contingentes. No esta por demás señalar, que los últimos dos (2) ajustes no poseen el concepto favorable del CONFIS para su materialización.

En materia de inversión, tal como se mencionó, este grupo concentró la mayoría de recursos aplicados, representando en el período en estudio, el 65,2% del total de erogaciones realizadas por las EICD. En este orden de ideas, para el 2011, las empresas contaron con un presupuesto inicial de \$2.756.675 millones, cifra posteriormente adicionada en \$15.120 millones, arrojando de esta manera un definitivo de \$2.771.795 millones. Frente a este último, al finalizar el período en estudio, se presentaron erogaciones por \$2.103.664 millones, es decir, el 75,9% del presupuesto, de los cuales \$1.214.738 millones correspondieron a giros y \$888.926 millones quedaron como compromisos pendientes de pago.

Al interior sobresale lo dirigido a inversión directa, gasto que concentró el 66,5% de los valores aplicados. En este sentido, es importante hacer referencia al notable protagonismo que ha venido adquiriendo en las EICD, las obligaciones pendientes de pago, y por ende las Cuentas por Pagar, lo que acentúa el problema del rezago en la ejecución física de los proyectos. Los recursos destinados para ser aplicados durante la vigencia, no se ejecutan en su totalidad y deben trasladarse a la vigencia siguiente.

Un comentario que suscita el comportamiento de la inversión en el 2011, es el bajo nivel en los recursos ejecutados (75,6%), hecho atribuido en gran parte, a las divergencias entre lo programado por Trasmilenio y los recursos realmente aplicados<sup>121</sup>, con el agravante, que la inversión directa a través de la cual se materializa el Plan de Desarrollo, tan solo ejecutó el 69,6%, de los cuales los giros efectivos tan solo representaron el 34,5% de los recursos disponibles. Lo anterior, a pesar de tratarse del último año de gobierno.

<sup>121</sup>Mediante Resolución No. 002 del 1º de abril de 2011, el CONFIS aprobó a Trasmilenio la adición de \$250.000 millones provenientes del valor disponible de Titularización, recursos que estarían encaminados al pago de contratos de la III fase del sistema y compra de predios. Al culminar el período 2011, tan solo se recaudó el 1,8% lo que impactó negativamente la inversión directa.

Este resultado estuvo influenciado por los significativos retrasos en obras, que han generado cambios o reprogramaciones en la inversión. Como ejemplo para ilustrar, el proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte Público que adelanta Transmilenio, y a través de cual se llevan a cabo las obras de infraestructura física del sistema que buscan mejorar las condiciones de movilidad en Bogotá, a partir de la articulación operacional y tarifaria de los diferentes medios de transporte público. Pues bien, para el 2011, se calcularon \$944.663 millones para dicho proyecto, valor que fue adicionado en lo corrido del año en \$253.877 millones.

Al finalizar el período, apenas se ejecutó el 57,9% del proyecto en mención, debido a los retrasos en las obras de la III fase y la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, que tenía proyectado su entrada en operación a mediados del 2011. Todo ello pone de presente, la inobservancia del artículo 9º del decreto 195 de 2007<sup>122</sup> que con claridad meridiana determinó, que el valor del proyecto de presupuesto de las empresas: *“...deberá ser consistente con el Plan Financiero Plurianual, el Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y las metas establecidas para ellas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital”*.

Situación similar, se evidenció con el proyecto Operación y Control del Sistema de Transporte Público, para el cual se apropiaron recursos del orden de los \$157.225 millones, que posteriormente fueron reducidos en \$115.553 millones, quedando un presupuesto vigente de \$41.672 millones, de los cuales apenas se ejecutó el 56% (\$23.347 millones), no obstante, haberse disminuido considerablemente la apropiación inicial.

En el caso de la EAAB, resulta preocupante para este Ente de Control, las imprecisiones detectadas en la solicitud y uso de los dos (2) cupos de endeudamiento<sup>123</sup>, que actualmente tiene autorizado la empresa. El problema radica, en que estos desaciertos generaron la reprogramación de la inversión de la empresa en el 2011, situación evidenciada en la disminución de \$132.779 millones en el valor presupuestado por concepto del nuevo cupo de endeudamiento, con el argumento que ya no se requerían la totalidad de estos recursos, y de otra parte, que la empresa por razones técnicas y contractuales necesitaba liberar saldos que no utilizaría<sup>124</sup>.

Similar circunstancia se presentó, con el saldo del cupo de endeudamiento aprobado desde el 2001 (\$102.396 millones), que año a año se viene presupuestando sin reflejar recaudo alguno. A la luz de estos resultados, quedan en entredicho las razones que condujeron a su solicitud, aprobación y

<sup>122</sup> “Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado”

<sup>123</sup> Acuerdo 40 de 2001 (US\$ 250 millones) – Acuerdo 467 de 2011 (\$300.000 millones).

<sup>124</sup> Resoluciones del CONFIS Nos. 001 y 023 de 2011.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

posterior no utilización de los cupos aludidos, con el consecuente desgaste administrativo que representa para la administración su estudio, puesto que su consecución exige el despliegue de una importante gestión de negociación.

Conforme a lo anterior, es preciso concluir, que la empresa no le ha dado importancia alguna, a los diferentes instrumentos de planificación que hacen parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la interrelación que debe darse entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto, hecho evidenciado en los continuos reajustes y retrasos en la programación de sus inversiones.

Es así que resulta perentorio advertir, que los recurrentes desaciertos, rezagos y aplazamientos evidenciados en el uso de los recursos por parte de Transmilenio y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, podrían estar generando un daño patrimonial al Distrito, por la omisión al no gestionar oportunamente los recursos puestos a su disposición.

En este sentido, es importante anotar, que el daño patrimonial se puede derivar de múltiples factores, tal como lo señaló la Corte Constitucional<sup>125</sup>: *“...los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples fuentes y circunstancias, dentro de las cuales la irregularidad en el ejercicio de la gestión fiscal es apenas una entre tantas. De suerte que el daño patrimonial al Estado es susceptible de producirse a partir de la conducta de los servidores públicos y de los particulares, tanto en la arena de la gestión fiscal como fuera de ella. Así por ejemplo, el daño patrimonial estatal podría surgir con ocasión de una ejecución presupuestal ilegal, por la pérdida de unos equipos de computación, por la indebida apropiación de unos flujos de caja, por la ruptura arbitrariamente provocada en las bases de un edificio del Estado, por el derribamiento culposo de un semáforo en el tráfico vehicular, y por tantas otras causas que no siempre encuentran asiento en la gestión fiscal. Siendo patente además que para efectos de la mera configuración del daño patrimonial al Estado, ninguna trascendencia tiene el que los respectivos haberes formen parte de los bienes fiscales o de uso público, o que se hallen dentro o fuera del presupuesto público aprobado para la correspondiente vigencia fiscal”*.

Por lo tanto, debe entenderse, que una de estas circunstancias puede surgir producto de una gestión antieconómica, es decir, como resultado de una gestión omisiva que no se aplique a los cometidos y fines esenciales del Estado. El hecho de no administrar los gastos del modo más provechoso, actuando con diligencia y gestionando eficiente y oportunamente el manejo de los recursos públicos, con el fin de maximizar el uso de los mismos, conlleva una serie de efectos económicos y sociales negativos como sobrecostos, rediseños, demandas, pérdidas en el comercio y el desmejoramiento de la calidad de vida de los Bogotanos.

Si bien es cierto, ese posible daño patrimonial que se deriva de las conductas omisivas de los gestores de recursos no se puede cuantificar en el momento, es claro que hay un lucro cesante ocasionado por el no aprovechamiento de los mismos.

<sup>125</sup> Sentencia C-840 del 9 de agosto de 2001 – Magistrado ponente Jaime Araujo Rentarías.

Otro asunto que merece reseñarse, es la desbordada e inmoderada utilización que se le ha venido dando a las vigencias futuras<sup>126</sup>, partiendo de la premisa, que este instrumento de planificación y ejecución presupuestal, fue creado con el propósito de garantizar el financiamiento de las obras, mejorar la relación costo-beneficio, optimizar los procesos de contratación y garantizar la oportuna entrega de los bienes y servicios, fines que a todas luces no se han cumplido, por las siguientes razones:

- Notables falencias de planificación presupuestal y contractual de los proyectos programados, que generan diferencias entre lo autorizado por el CONFIS y los recursos comprometidos en cada una de las vigencias futuras autorizadas, proyectos que en muchos casos no se ejecutan.
- El incremento de las obligaciones constituidas como Cuentas por Pagar, toda vez, que una de las ventajas de este instrumento era que permitía reducir este tipo de exigibilidades, a través de la optimización de los procesos de contratación y su uso en proyectos de importancia estratégica que superan la anualidad.
- Se desvirtuó la esencia de esta herramienta que buscaba el financiamiento de proyectos de alto impacto, para casos excepcionales, utilizando esta figura en el apalancamiento de gastos de funcionamiento como: el suministro de alimentos, gastos de computador, arrendamientos, pago de servicios públicos, promoción institucional, seguros, dotación. En el caso del servicio de la deuda, para el pago de comisiones de deuda pública interna y en materia de inversión, para realizar documentos de televisión educativa y el reforzamiento estructural de la sede de la Lotería de Bogotá, entre otros.

Al respecto, el CONFIS entre el 2006 y 2011 ha otorgado autorizaciones a las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito, por la suma de \$6.3 billones. De este valor, el 63,2% se autorizaron a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y el 36,1% correspondió a Transmilenio. En el 2011, se autorizó a la EAAB la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la vigencia 2012 por un monto que alcanzó los \$359.563 millones<sup>127</sup>. En relación con esta última aprobación, llama la atención de la CB que esta autorización se haya efectuado en el último periodo de gobierno, pretermitiendo lo normado en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003<sup>128</sup>, tal como quedo consignado en los Lineamientos de Política para la Programación Presupuestal Vigencia 2011, expedidos por la Secretaría de Hacienda, en donde textualmente señaló: “En

<sup>126</sup> Las Vigencias Futuras son un mecanismo de planeación y ejecución presupuestal, que permite a las entidades asumir compromisos asociados con gasto de funcionamiento, operación, Servicio de la deuda y/o inversión en una vigencia determinada con cargo a vigencias posteriores, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin.

<sup>127</sup> Acta No 02 de febrero 24 de 2011 del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS.

<sup>128</sup> “En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público”.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

*estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, **no es posible solicitar autorización de vigencias futuras, excepto para la celebración de operaciones conexas de crédito público**, teniendo en cuenta que la vigencia 2011 es el último año del presente gobierno”.*

De acuerdo a lo anterior, una vez analizados los diferentes macroproyectos que sustentan la aprobación del CONFIS, se concluye que estos no tienen relación alguna con las operaciones conexas de crédito público, concebidas estas, según el artículo 3 del Decreto 2681 de 1993<sup>129</sup> como: *“Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago.*

*Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.”*

---

<sup>129</sup> “Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas”.

## 7. SITUACION PRESUPUESTAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO –ESE

### 7.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 68 y 83 de la Ley 489 de 1998<sup>130</sup>, las Empresas Sociales del Estado, son entidades públicas descentralizadas, dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, por medio de las cuales el Estado presta en forma directa los servicios de salud, como parte integrante del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. En la actualidad, el Distrito Capital cuenta con una red hospitalaria conformada por veintidós (22) Empresas Sociales del Estado, distribuidas en tres niveles de atención. Hacen parte del primer nivel nueve (9) hospitales<sup>131</sup>, del segundo ocho (8)<sup>132</sup> y del tercer nivel cinco (5) Hospitales<sup>133</sup>.

En este contexto, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2011, el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal – CONFIS aprobó mediante Resolución No. 022 de 2010, el presupuesto de Ingresos, Gastos e Inversión para las Empresas Sociales del Estado, por un monto que alcanzó los \$1.277.444 millones. Por ese mismo monto, fueron proyectados los Gastos para ese período. En comparación con lo aprobado en el 2010, refleja una variación positiva del 7,4%, hecho atribuido al incremento de los ingresos corrientes, principal fuente de financiamiento con la que cuenta la red hospitalaria, y en segunda instancia, por la incorporación de recursos por disponibilidad inicial que en el período anterior no se habían presupuestado.

**Cuadro 45**  
**Empresas Sociales del Estado**  
**Estructura presupuestal por Fuentes y Usos 2010 – 2011**

Millones de pesos

Concepto	Presupuestos		% de Variación	% de Participación	
	2010	2011		2010	2011
<b>Ingresos</b>					
Disponibilidad inicial	0,0	22.737	N.A.	0,0	1,8
Ingresos corrientes	1.186.079	1.253.357	5,7	99,7	98,1
Recursos de capital	3.217	1.350	-58,0	0,3	0,1
<b>Total Ingresos + Disponibilidad inicial</b>	<b>1.189.296</b>	<b>1.277.444</b>	<b>7,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gastos</b>					
Funcionamiento	237.898	272.794	14,7	20,0	21,4
Gastos de operación	688.856	825.294	19,8	57,9	64,6
Inversión	113.153	94.647	-16,4	9,5	7,4
Disponibilidad final	149.389	84.709	-43,3	12,6	6,6
<b>Total Gastos + Disponibilidad final</b>	<b>1.189.296</b>	<b>1.277.444</b>	<b>7,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales – Contraloría de Bogotá, D.C. - SIVICOF.

<sup>130</sup> “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

<sup>131</sup> Chapinero, Usaquén, Usme, Del Sur, Nazareth, Pablo VI Bosa, San Cristóbal, Rafael Uribe, Vista Hermosa.

<sup>132</sup> Bosa, Engativá, Fontibón, Meissen, Tunjuelito, Centro Oriente, San Blas, Suba.

<sup>133</sup> La Victoria, El Tunal, Simón Bolívar, Occidente de Kennedy, Santa Clara.

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

En cuanto a estructura presupuestal y el esquema de financiamiento, no registraron mayores cambios con respecto al 2010, continuando los ingresos corrientes como la principal fuente de financiación, mientras que la disponibilidad inicial, concepto por el cual no se había presupuestado valor alguno en el período inmediatamente anterior, representó en el 2011, el 1,8% del presupuesto aprobado. Por su parte los gastos, registraron significativos cambios, originados principalmente en el crecimiento de los recursos encaminados a cubrir los gastos de operación, grupo que aumentó su participación en 6,7 puntos frente al 2010, y los compromisos de funcionamiento que crecieron en 1,4 puntos porcentuales. Lo anterior, en detrimento de la inversión que cayó en 2,1 puntos y la disponibilidad final que redujo su representatividad en 6 puntos.

De otra parte, llama la atención la variación significativa en sus apropiaciones presupuestales reflejada por los hospitales Santa Clara, Meissen, Pablo VI Bosa y hospital del Sur frente al 2010, instituciones que registraron crecimientos superiores al 10%, y en lo que incidió el crecimiento de los recursos procedentes del Fondo Financiero Distrital para atención a vinculados, es decir, a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda o la población sin capacidad de pago afiliados al régimen contributivo.

**Cuadro 46**  
**Empresas Sociales del Estado**  
**Comparativo Presupuestal 2010 – 2011**  
Millones de pesos

Hospital	Presupuesto		% de variación	% de part.	
	2010	2011		2010	2011
Chapinero	23.746	25.858	8,9	2,0	2,0
Usaquén	19.448	17.857	-8,2	1,6	1,4
Usme	50.088	53.840	7,5	4,2	4,2
Del Sur	47.878	55.761	16,5	4,0	4,4
Nazareth	7.944	6.995	-11,9	0,7	0,5
Pablo VI Bosa	31.245	42.096	34,7	2,6	3,3
San Cristóbal	25.592	28.209	10,2	2,2	2,2
Rafael Uribe	37.476	33.881	-9,6	3,2	2,7
Vista Hermosa	39.447	43.136	9,4	3,3	3,4
<b>Total Primer Nivel</b>	<b>282.864</b>	<b>307.633</b>	<b>8,8</b>	<b>23,8</b>	<b>24,1</b>
Bosa	50.249	52.876	5,2	4,2	4,1
Engativá	65.040	67.220	3,4	5,5	5,3
Fontibón	41.968	46.058	9,7	3,5	3,6
Meissen	92.917	114.268	23,0	7,8	8,9
Tunjuelito	30.832	30.183	-2,1	2,6	2,4
Centro Oriente	34.509	29.760	-13,8	2,9	2,3
San Blas	40.939	39.186	-4,3	3,4	3,1
Suba	81.315	85.652	5,3	6,8	6,7
<b>Total Segundo Nivel</b>	<b>437.769</b>	<b>465.203</b>	<b>6,3</b>	<b>36,8</b>	<b>36,4</b>
La Victoria	58.617	65.230	11,3	4,9	5,1
El Tunal	90.172	89.956	-0,2	7,6	7,0
Simón Bolívar	134.134	133.954	-0,1	11,3	10,5
Occidente de Kennedy	102.450	113.447	10,7	8,6	8,9
Santa Clara	83.290	102.021	22,5	7,0	8,0
<b>Total Tercer Nivel</b>	<b>468.663</b>	<b>504.608</b>	<b>7,7</b>	<b>39,4</b>	<b>39,5</b>
<b>Total Empresas Sociales del Estado</b>	<b>1.189.296</b>	<b>1.277.444</b>	<b>7,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá, D.C. SIVICOF.

Por niveles, los hospitales adscritos al primer nivel fueron los de mayor crecimiento frente al 2010, sobresaliendo el hospital Pablo VI Bosa que

**“Por un control fiscal efectivo y transparente”**

presentó una variación ascendente del 34,7% y el hospital del Sur que registró un aumento del 16,5%. Le siguen en su orden, las instituciones que integran el tercer nivel las cuales reflejaron un alza del 7,7% y en la que se destaca, la variación del 22,5% reportada por el Hospital Santa Clara. Por último, el conjunto de hospitales del segundo nivel presentaron un incremento en sus apropiaciones del 6,3%, en donde predomina el comportamiento ascendente del hospital de Meissen, que creció en un 23% frente a la vigencia inmediatamente anterior.

Por el lado de las modificaciones, el presupuesto inicial fue adicionado en \$171.140 millones, situación originada en primer término, por efecto del proceso de cierre presupuestal<sup>134</sup>, el cual le permitió a los hospitales no solo ajustar la disponibilidad inicial a su valor real (\$82.014 millones), sino también, incorporar recursos producto de convenios, y al mismo tiempo incrementar algunos gastos. Es de anotar, que para llevar a cabo dicho proceso, las Secretarías Distritales de Salud y Hacienda, tuvieron en cuenta la siguiente ecuación:

$$\boxed{\text{Disponibilidad Inicial}} + \boxed{\text{Cuentas por Cobrar}} = \boxed{\text{Cuentas por Pagar}}$$

Como resultado, se concluyó que en los hospitales Tunal, Kennedy, Engativá, Fontibón y Meissen, no solo no se cumplía dicha ecuación, sino que además requerían apropiación de la vigencia 2011, para financiar sus Cuentas por Pagar. Producto de esta situación, se procedió a evaluar la cartera por edades de estos hospitales, constatándose que uno de los factores que inciden en los problemas de liquidez con lo que cuentan los hospitales, para atender sus exigibilidades inmediatas, está relacionada con las acreencias a su favor, la cual está concentrada a más de 90 días, lo que le impide a estos hospitales contar con fácil disponibilidad de recursos.

Es de anotar, que el total de la cartera a que tienen derecho los veintidós (22) hospitales que hacen parte de la red hospitalaria del distrito, asciende a 31 de diciembre de 2011 a \$586.165 millones, de la cual el 45,3% está concentrada con vencimiento mayor a 360 días, y en la que sobresale como principal deudor las administradoras del Régimen Subsidiado -ARS. De igual forma, las cifras señalan, que los hospitales con mayores cuentas por cobrar, son aquellos que hacen parte del tercer nivel, grupo que concentró el 59,8% del total de la cartera, lo que tiene un mayor impacto en su sostenibilidad, por el tipo de servicios que prestan. Paralelamente, llama particular atención, el monto pendiente por recuperar del Hospital de Engativá, que asciende a \$75.836 millones suma que representa el 13% del total adeudado a la red hospitalaria.

<sup>134</sup> Resolución No.007 de 2011 del Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS

Es de advertir, que en los momentos actuales en los que la red hospitalaria pública distrital enfrenta notorios problemas operativos y financieros, la tendencia creciente de la cartera, el alto monto adeudado, el pago inoportuno de los recursos por parte de las EPS, y el desbalance existente entre la lenta recuperación de cartera y el rápido crecimiento de los gastos, podrían tener un impacto directo sobre la estabilidad financiera, amenazando la viabilidad de la red hospitalaria.

De otro lado, los diferentes ajustes realizados, evidencian notables imprecisiones en el ejercicio de programación presupuestal, derivadas en que la mayoría de hospitales, no tenían claro el monto de los recursos con los que podían contar al inicio del período, lo que generó que no contabilizaron valor alguno por este concepto, para posteriormente, en desarrollo de dicho proceso reflejar la realidad de sus obligaciones. Ello sugiere, notables deficiencias de articulación entre las diferentes áreas que generan los hechos económicos, que afectan la contabilidad presupuestal y financiera, y al mismo tiempo, una total incertidumbre en las proyecciones de tesorería y en las cuentas por pagar que son apalancadas por esta vía.

Los demás movimientos presupuestales, tuvieron su origen en el incremento de los ingresos corrientes en \$88.957 millones, cifra que incluye recursos procedentes del Fondo de Solidaridad y Garantías – FOSYGA, Cuentas por Cobrar del régimen subsidiado, venta de servicios a la nueva EPS, una donación de la embajada de Japón, recursos del Fondo Financiero Distrital de Salud por reconocimiento de eventos no incluidos en el POS, recursos del cupo para el proyecto de atención prioritaria en salud nacional y el reconocimiento de cartera de los entes territoriales<sup>135</sup>. Así las cosas, con las anteriores modificaciones el presupuesto definitivo ascendió a \$1.448.584 millones, cifra que representa el 1% del PIB distrital<sup>136</sup> y el 9% del presupuesto distrital neto<sup>137</sup>. De este, el 92,7% correspondió a ingresos corrientes, el 7,2% a la disponibilidad inicial y una mínima parte a recursos de capital.

En lo referente a los gastos, los ajustes presupuestales incidieron para que se incrementarán los compromisos de funcionamiento en \$24.795 millones, el aumento de los gastos de operación en \$209.160 millones y el crecimiento de los recursos de inversión en \$13.134 millones, recursos que básicamente se encaminaron al pago de las Cuentas por Pagar.

<sup>135</sup> Resoluciones del CONFIS Nos. 010, 018, 020 y 021 de 2011.

<sup>136</sup> PIB proyectado para Bogotá 2011 \$155 billones. Cálculos Contraloría de Bogotá con base en el crecimiento de la economía bogotana de 5,7%.

<sup>137</sup> Presupuesto distrital neto – definitivo \$16.226.379 millones.

### Situación presupuestal

Por otra parte, el conjunto de hospitales mantuvieron al cierre del 2011, un resultado presupuestal deficitario, al reflejar un desbalance por \$207.075 millones, un 69,2% más del obtenido en el 2010. Esta negativa evolución se explica, en que mientras los gastos mantuvieron el ritmo creciente de los últimos años, los ingresos mostraron un desacertado recaudo, lo que viene indicando, que el flujo de recursos requeridos para financiar los gastos inherentes a la salud de la población más pobre y vulnerable, sigue siendo insuficiente. Sustenta lo anterior, el índice de recaudo que apenas alcanzó el 78,6%, mientras que el total aplicado ascendió al 92,9%. En este comportamiento continúa incidiendo la alta suma que viene quedando por compromisos pendientes de pago, los cuales aumentaron en un 26,6% al pasar de \$240.243 millones en 2010 a \$304.081 millones en el 2011.

Por lo demás, la Contraloría considera conveniente, que la administración diseñe una política clara de austeridad del gasto, limitándolo a lo estrictamente necesario, y que el cómputo de las diferentes asignaciones aprobadas a los hospitales, se sustente sobre bases más realistas, evaluando con mayor rigor las diferentes fuentes de financiamiento. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta el desempeño de cada uno de los hospitales y los recursos realmente requeridos por cada uno de éstos. No obstante, estas serían medidas transitorias, debido a que la problemática del sistema de salud, demanda de soluciones o reformas más estructurales, una de ellas, que los recursos de los hospitales no pasen por tantas manos.

**Cuadro 47**  
**Empresas Sociales del Estado**  
**Situación Presupuestal**

Millones de pesos

Concepto	Diciembre		% de
	2010	2011	Variación
Ingresos Corrientes	1.087.127	1.031.292	-5,1
(-) Giros de Funcionamiento	230.642	236.521	2,5
<b>(=) Ahorro Corriente</b>	<b>856.485</b>	<b>794.771</b>	<b>-7,2</b>
(+) Recursos de Capital + Disponibilidad Inicial	54.494	107.400	97,1
(-) Giros de Operación	761.153	788.740	3,6
(-) Giros de Inversión	32.002	16.425	-48,7
<b>(=) Superávit o Déficit Operaciones Efectivas Presupuestales</b>	<b>117.824</b>	<b>97.006</b>	<b>-17,7</b>
(-) Compromisos Pendientes por Pagar	240.243	304.081	26,6
Funcionamiento	39.837	51.522	29,3
Operación	178.489	231.557	29,7
Inversión	21.917	21.002	-4,2
<b>(=) Situación Presupuestal</b>	<b>-122.419</b>	<b>-207.075</b>	<b>69,2</b>

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá, D.C. –SIVICOF.

## 7.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

Al finalizar la vigencia 2011, las Empresas Sociales del Estado contaron con un presupuesto definitivo de \$1.448.584 millones. Los ingresos obtenidos fueron de \$1.138.692 millones, es decir, el 78,6% de lo calculado, índice inferior en 21,4 puntos a las expectativas de recaudo. En este comportamiento y por su notable representatividad incidió el bajo recaudo reportado por concepto de ingresos corrientes, grupo que registró logros de apenas el 76.8% y en donde sobresale, el desacierto de los recursos que se estimaban percibir por contratos de régimen subsidiado, en especial contratos no capitados, concepto por el cual apenas se captó el 52,2% de lo proyectado.

En forma desagregada, los recaudos efectivos provinieron: por disponibilidad inicial \$104.751 millones, por ingresos corrientes \$1.031.292 millones y por recursos de capital \$2.649 millones.

**Cuadro 48**  
**Empresas Sociales del Estado**  
**Presupuesto y Recaudo de ingresos por grandes rubros**

Millones de pesos

Concepto	Diciembre de 2011			% Part. Recaudo
	Presupuesto	Recaudo	% Ejec.	
<b>Disponibilidad Inicial</b>	<b>104.751</b>	<b>104.751</b>	<b>100,0</b>	<b>9,2</b>
Ingresos	1.343.834	1.033.941	76,9	
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>1.342.314</b>	<b>1.031.292</b>	<b>76,8</b>	<b>90,6</b>
No Tributarios	1.342.314	1.031.292	76,8	
<b>Recursos de Capital</b>	<b>1.520</b>	<b>2.649</b>	<b>174,3</b>	<b>0,2</b>
Rendimientos por Operaciones Financieras	1.326	2.222	167,6	
Donaciones	170	200	117,6	
Recursos del Balance	24	58	241,7	
<b>Total Ingresos + Disponibilidad Inicial</b>	<b>1.448.585</b>	<b>1.138.692</b>	<b>78,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales. Contraloría de Bogotá, D.C. - SIVICOF

Lo anterior revela, serías falencias y desaciertos en la programación presupuestal, evidenciadas en que las expectativas de ingresos no se han hecho efectivas en los últimos años, mientras que los gastos han mantenido el ritmo creciente, lo que ha conducido a la situación deficitaria registrada por gran parte de los veintidós (22) hospitales, pese a que sus ingresos aumentaron entre el 2007 y el 2011 en un 33,6%, comportamiento que se ha visto reflejado en el crecimiento de las Cuentas por Pagar.

**Cuadro 49**  
**Empresas Sociales del Estado**  
**Situación Presupuestal 2007 – 2011**

Millones de pesos

Concepto	2007	% de Ejec.	2008	% de Ejec.	2009	% de Ejec.	2010	% de Ejec.	2011	% de Ejec.
Total recaudo	852.775	91,4	902.244	87,6	994.563	86,2	1.141.621	81,6	1.138.692	78,6
Total gasto	890.911	95,4	986.623	95,8	1.112.448	96,4	1.264.041	90,4	1.345.766	92,9
<b>Balance presupuestal (Deficit)</b>	<b>- 38.136</b>		<b>- 84.379</b>		<b>- 117.885</b>		<b>- 122.420</b>		<b>- 207.074</b>	

Fuente: Subdirección de Análisis financiero, presupuestal y estadísticas fiscales. Contraloría de Bogotá, D.C.

Al culminar el 2011, el resultado operacional de los hospitales arrojó un déficit de \$207.074 millones. Las instituciones hospitalarias con los peores balances hacen parte del III nivel, Santa Clara (\$29.620 millones), Occidente de Kennedy (\$28.142 millones), El Tunal (\$23.745 millones), Simón Bolívar (\$20.612 millones) y la Victoria (\$15.505 millones). En estos negativos resultados, inquieta el deterioro económico del hospital de Meissen que arrojó una situación deficitaria de \$41.537 millones y el hospital de Suba con \$22.386 millones. Del anterior panorama, solo se salvan los hospitales Usme, Chapinero, Pablo VI Bosa, San Cristóbal, Vista Hermosa, Usaquén y Nazareth, que reportaron superávit en su actividad económica.

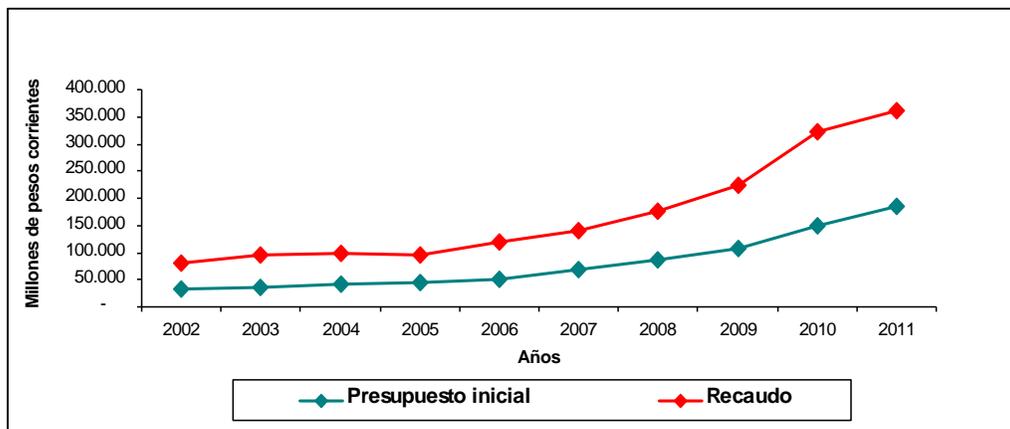
Por fuentes de recursos se observa, que los ingresos provenientes de la prestación de servicios de salud, de la venta de bienes producidos por parte de las Empresas Sociales del Estado a la población cubierta y no cubierta, reportaron logros de apenas el 77,9%, lo que equivale en términos absolutos a \$962.269 millones. Este resultado se sustenta, en los recursos procedentes del Fondo Financiero Distrital de Salud por atención a vinculados, que representó el 30% del total captado por venta de bienes y servicios. De igual forma predominó, los ingresos recuperados por facturación de las vigencias anteriores, concepto por el cual ingresaron \$175.127 millones, suma que concentró el 18,2% de lo percibido por este grupo.

En contraste con lo anterior, los ingresos derivados de la prestación de servicios a afiliados al régimen subsidiado tanto Capitado como No Capitado, reflejaron una baja ejecución (74,5% y 52,2% respectivamente), lo que no solo contribuyó en el incumplimiento de las expectativas de ingresos, sino que tuvo una influencia significativa en el desequilibrio presupuestal, por las altas cifras que representan como fuente de financiamiento. Es de anotar, que esta baja ejecución se hace aún más evidente, al tener en cuenta, que estas partidas fueron objeto de una considerable reducción de \$29.379 millones en lo corrido del año.

De igual manera, llama la atención, los desacertados logros que viene mostrando los recursos presupuestados producto de los convenios suscritos con el Fondo Financiero Distrital de Salud, destinados a obras de infraestructura hospitalaria de las ESEs. La preocupación surge, en que a la fecha se evidencia un notable atraso en la materialización de la obras, lo que conllevaría a sobrecostos y rediseños en el momento que se decida su realización. Pues bien, para el 2011, se calcularon \$41.848 millones en recursos relacionados con los fines descritos, de los cuales no se evidenció recaudo alguno al finalizar la vigencia. Este hecho se vio reflejado, en la ineficiente ejecución del proyecto Desarrollo de la Infraestructura Hospitalaria, a través del cual se llevan a cabo las obras en comento, proyecto que presentó un cumplimiento de tan solo el 15,1%, similar al registrado en el período precedente 20,4%.

Otro asunto que merece reseñarse en la parte activa del presupuesto, esta relacionado con las considerables sumas que se vienen presupuestando por concepto de Cuentas por Cobrar venta de servicios. En el 2011, se mantuvo la tendencia creciente de estos recursos, recaudándose por esta vía \$175.127 millones, suma superior en un 1% a lo captado en 2010. Si bien es cierto, son considerables recursos con los que puede contar la red hospitalaria, también lo es, que su efectividad en el recaudo depende de las acertadas estrategias de cobro, que implemente cada hospital.

**Gráfica 8.  
Empresas Sociales del Estado  
Cuentas por Cobrar 2002 - 2011**



### 7.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN

Al término del periodo 2011, las ESEs presentaron una estructura presupuestal de egresos por \$1.448.584 millones, conformada en un 20,6% por gastos de funcionamiento, el 71,4% para gastos de operación, un 7,4% para inversión y el 0,6% restante por concepto de disponibilidad final. Al cierre del año, la ejecución pasiva fue del 92,9%, índice que en términos absolutos equivale a \$1.345.766 millones, de los cuales correspondieron \$1.041.685 millones a giros y \$304.081 millones a compromisos. Es de anotar, que el valor de los compromisos representó el 21% del total ejecutado, superior en 3,8 puntos al saldo arrojado en el 2010.

De lo anterior se desprende, que no ha tenido un efecto positivo en los hospitales, la política de la administración en la búsqueda de una mayor eficiencia y efectividad en la aplicación del gasto, a través del aumento en las autorizaciones de giro, lo que desvirtúa el principio de anualidad<sup>138</sup>. En el caso

<sup>138</sup> “El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

concreto de la red hospitalaria, esta situación ahonda la situación deficitaria, y pone en riesgo a la administración por posibles demandas en contra, considerando que los hospitales no tienen plena certeza de los recursos que les permitirían pagar sus exigibilidades.

Por niveles de gasto, los gastos de funcionamiento reportaron un cumplimiento del 96.8%, es decir, \$288.042 millones de los cuales correspondió el 79,5% a lo girado. Al interior sobresale, las erogaciones efectuadas para atender el pago del personal vinculado en planta, grupo que intervino con el 44,1% del total de estos gastos. El 43,1% restante se orientó, a la adquisición de bienes y servicios indispensables para el normal funcionamiento de las ESEs. Es de anotar, que los gastos generales se incrementaron en un 4,9% en comparación con lo aplicado en el período precedente, debido a la variación ascendente que presentaron las Cuentas por Pagar del año 2010.

En lo que atañe a los Gastos de Operación, reflejaron un considerable crecimiento del 8,7% frente a la apropiación vigente en la vigencia inmediatamente anterior, como resultado de dos factores. Primero, el aumento de recursos para cancelar Cuentas por Pagar, y en segunda instancia, el incrementó en los valores destinados a la adquisición de servicios, consistentes en la contratación de personas naturales o jurídicas para atender las actividades de comercialización.

Para tal fin, en el 2011, los hospitales contaron con un presupuesto que alcanzó los \$1.034.454 millones, de los cuales se registraron a diciembre giros por \$788.740 millones y compromisos por \$231.557 millones, para una ejecución total de \$1.020.297 millones, es decir, el 98,6% de la apropiación vigente. Sobre el particular, es importante señalar, que los gastos de operación por la importancia que tienen en el desarrollo de su misión institucional, son los de mayor representatividad, concentrando en el período en estudio el 75,9% del total de erogaciones realizadas por las Empresas Sociales del Estado.

En materia de inversión, los hospitales contaron con un presupuesto inicial de \$94.647 millones, suma posteriormente adicionada en \$13.134 millones para un definitivo de \$107.781 millones. De este, el 79,8% se orientó para atender la inversión directa y el 20,2% para cancelar cuentas por pagar de inversión. Finalizado el período, se presentó una ejecución de apenas el 34,7%, lo que en términos absolutos equivale a \$37.427 millones, comportamiento similar al registrado en el 2010, año en el cual se reflejó un cumplimiento del 32,8%.

Al respecto, llama la atención, la ineficiente, ineficaz y antieconómica gestión que vienen realizando las ESE en lo concerniente a inversión directa, rubro a través del cual, se materializan los diferentes programas y proyectos fijados en el Plan de Desarrollo. Pues bien, a diciembre tan solo se ejecutó el 18,2%, de los cuales los giros efectivos representaron apenas el 4,8% de la apropiación

***“Por un control fiscal efectivo y transparente”***

vigente, lo que indica el considerable atraso en las obras de infraestructura programadas por la red hospitalaria, en cumplimiento de lo establecido en el decreto 190 de 2004<sup>139</sup>. Cabe añadir, que la administración saliente, incluyó como meta en el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor: Ejecutar el 40% de las obras del Plan Maestro de Equipamientos en Salud y realizar seguimiento al 100% de los mismos”*, meta que se propuso cumplir a través del proyecto 633 *“Desarrollo de la infraestructura hospitalaria”*. En desarrollo de este proyecto, en el 2010, se ejecutó apenas el 20,4%, índice superior a lo realizado en el año en estudio 15,1%, lo que corrobora las fallas de gestión.

Finalmente, no está por demás hacer referencia, a la tendencia creciente de los valores presupuestados por concepto de Cuentas por Pagar. El problema surge, en que año a año estas obligaciones han venido ganando mayor representatividad al interior de los presupuestos de los hospitales, sin contar con una fuente de financiamiento segura que garantice su cancelación en el momento que se hagan exigibles estos compromisos. Así las cosas, para el 2011, se constituyeron Cuentas por Pagar de funcionamiento, operación e inversión por \$224.842 millones, cifra superior en un 23,7% a lo contabilizado en la vigencia antecedente (\$181.828 millones). Es de anotar, que el monto de estas acreencias, viene superando ampliamente, los valores que se vienen presupuestando por disponibilidad inicial, cuenta que apalanca las Cuentas por Pagar.

---

<sup>139</sup> Compilación del Plan de Ordenamiento Territorial – Sistema de Equipamientos en Salud.

## **8. SITUACION PRESUPUESTAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO LOCAL**

Con la expedición del Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Bogotá, se organizó la descentralización territorial, con la asignación de recursos a las Localidades, y una reglamentación propia, tanto en el campo financiero como administrativo.

Con el propósito de unificar la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos locales, la Administración Distrital, mediante las facultades otorgadas por el Decreto No 714 de 1996, “Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital”, expidió el Decreto No 1139, el cual fue derogado por el artículo No. 54, Decreto Distrital 372 de 2010, donde se facultó al Gobierno Distrital para reglamentar y establecer las directrices y controles que los Fondos de Desarrollo Local deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución del presupuesto, así como la inversión de sus excedentes.

Es de anotar que la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería, es la responsable de la ejecución activa del presupuesto de cada Fondo, ella efectúa el recaudo de los ingresos por concepto de rentas propias y de transferencias y los contabiliza de manera independiente para cada Fondo. Para estos registros tiene como herramienta el aplicativo de Presupuesto Distrital - PREDIS.

### **8.1 ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO**

Para la vigencia fiscal de 2011, a los 20 Fondos de Desarrollo Local, -F.D.L. se les liquidó el presupuesto de Rentas e Ingresos y de Gastos de Inversión por valor de \$918.284 millones, monto que fue aumentado en \$12.536 millones para un definitivo por \$930.819 millones.

Los ingresos definitivos de los F.D.L se conforman de la disponibilidad inicial \$437.145 millones, que corresponde a los montos no ejecutados de vigencias anteriores; transferencias de la Administración Central por concepto de la participación en los ingresos del Distrito \$ 455.631 millones, recursos propios \$3.033 millones, Recursos de capital \$35.010 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Cuadro 50**  
**Fondos de Desarrollo Local FDL**  
**Presupuesto de Ingresos Gastos e Inversiones a 31 de diciembre de 2011**

Millones de pesos

Concepto	2011			Var. %	Definitivo 2.010(*)	Var. Ppto. 2.011	
	Inicial	Modificación	Definitivo			Absoluta	%
Disponibilidad inicial	453.840	-16.694	437.145	-3,7	439.237	-2.092	-0,5
Ingresos	464.444	29.230	493.674	6,3	450.384	43.290	9,6
Ingresos corrientes	3.002	31	3.033	1,0	2.073	961	46,3
Transferencias	455.631	0	455.631	0,0	432.079	23.552	5,5
Recursos de capital	5.811	29.199	35.010	502,5	16.233	18.777	115,7
<b>Ingresos mas</b>	<b>918.284</b>	<b>12.536</b>	<b>930.819</b>	<b>1,4</b>	<b>889.621</b>	<b>41.198</b>	<b>4,6</b>

Fuente: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C. SIVICOF  
(\*) A las cifras registradas a diciembre 31 de 2010 se les aplicó el IPC de 1,0373 para llevarlo a pesos de 2011.

Con respecto a 2010 la partida presupuestal creció en 4,6%. Variación que corresponde a una disminución en el monto de la disponibilidad inicial \$2.092 millones y un aumento en las transferencias de la Administración Central y en los recursos de capital (Cuadro 50). Los Fondos alcanzaron una situación presupuestal deficitaria por \$2.186 millones, como resultado del incremento significativo en los giros de inversión (Cuadro 51).

**Cuadro 51**  
**Fondos de Desarrollo Local –F.D.L**  
**Situación Presupuestal a diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Concepto	Ejecucion 2.010 (*)	2.011	% var 2.011-2.010
Ingresos Corrientes	3.831	7.175	87,3
(+) transferencias	416.542	452.415	8,6
<b>(= Ahorro corriente</b>	<b>420.373</b>	<b>459.591</b>	<b>9,3</b>
(+) Recursos de capital (sin recursos del crédito)	9.908	37.824	281,7
(+) Disponibilidad Inicial	400.055	382.342	-4,4
(-) Giros de inversión	399.323	496.702	24,4
<b>(= Superávit antes de reservas</b>	<b>431.012</b>	<b>383.055</b>	<b>-11,1</b>
(+) Recursos de crédito neto	0	0	0,0
<b>(= Superávit o déficit operaciones efectivas presupuestales</b>	<b>431.012</b>	<b>383.055</b>	<b>-11,1</b>
(-) Reservas	419.784	385.241	-8,2
<b>(= Situación presupuestal</b>	<b>11.228</b>	<b>-2.186</b>	<b>-119,5</b>

Fuente: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C. SIVICOF  
(\*) Se aplicó el IPC de 1,0373 para llevarlo a pesos de 2011.

Revisando la situación presupuestal a Diciembre 31 de 2011 (Cuadro 51), se puede observar que los recursos propios (ingresos corrientes) generados por los FDL aumentaron en un 87,3% (\$3.344 millones) con respecto a la vigencia precedente. Estos recursos están representados en arrendamientos, multas y otros ingresos no tributarios; elevando en gran medida la ejecución frente a lo presupuestado.

## 8.2 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE INGRESOS

En cuanto a los ingresos, de los F.D.L., La mayoría superaron las expectativas de recaudo, principalmente Teusaquillo 116,4%, Antonio Nariño 101,8%, Los Mártires 101, y Tunjuelito con 101%.

**Cuadro 52**  
**Fondos de Desarrollo Local**  
**Presupuesto y recaudo de ingresos**

Millones de pesos

FDL	Total ingresos				
	Inicial	Modificación	Presupuesto	Ejecución	% ejec
Usaquén	39.608	46.074	46.113	28.637	62,1
Chapinero	22.248	21.011	21.033	11.158	53,1
Santa Fé	33.071	31.114	31.147	30.996	99,5
San Cristóbal	61.492	63.634	63.696	61.400	96,4
Usme	55.474	57.233	57.289	30.999	54,1
Tunjuelito	33.454	31.424	31.457	31.759	101,0
Bosa	77.829	75.043	75.121	75.451	100,4
Kennedy	75.132	75.962	76.037	76.186	100,2
Fontibón	35.728	31.494	31.530	31.704	100,6
Engativá	69.821	68.739	68.809	69.233	100,6
Suba	66.150	65.784	65.851	66.177	100,5
Barrios Unidos	25.261	25.148	25.173	25.290	100,5
Teusaquillo	23.298	21.846	21.870	25.459	116,4
Los Mártires	26.180	23.697	23.723	23.998	101,2
Antonio Nariño	23.133	22.754	22.777	23.187	101,8
Puente aranda	35.457	37.474	37.510	37.552	100,1
La Candelaria	16.041	15.712	15.728	15.795	100,4
Rafael Uribe	63.948	60.916	60.980	61.300	100,5
Ciudad Bolívar	96.898	115.205	115.302	113.637	98,6
Sumapaz	38.061	39.635	39.673	39.839	100,4
<b>Total FDL</b>	<b>918.284</b>	<b>929.901</b>	<b>930.819</b>	<b>879.757</b>	<b>94,5</b>

Fuente: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C. SIVICOF

## 8.3 ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DE GASTOS E INVERSIÓN

De acuerdo a su competencia y frente a la inversión, los Fondos incluyeron en los planes de desarrollo local, cinco de los siete objetivos estructurantes del plan de desarrollo distrital “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”: Ciudad de derechos, Derecho a la ciudad, Ciudad global, Participación y Gestión pública efectiva y transparente.

La ejecución global alcanzó el 94,7%, de los cuales el 52,0% correspondió a la vigencia en curso y el restante 42,7% a las ejecuciones de las obligaciones por pagar de periodos anteriores.

**"Por un control fiscal efectivo y transparente"**

**Cuadro 53**  
**Fondos de Desarrollo Local FDL**  
**Presupuesto y Ejecución de la Inversión a diciembre 31 de 2011**

Millones de pesos

Fondo de Desarrollo Local	Presupuesto	Ciudad de derechos	Derecho a la ciudad	Ciudad Global	Participación	Gestión pública efectiva y transparente	Obligaciones por pagar	% Ejec.
Usaquén	46.113	9.389	7.954	379	108	1.679	15.780	78,5
Chapinero	21.033	4.468	4.985	219	221	1.072	8.913	98,5
Santa Fé	31.147	8.518	5.599	1.200	137	1.610	12.664	97,6
San Cristóbal	63.696	25.081	6.080	895	770	3.113	23.987	95,3
Usme	57.289	16.028	9.075	434	302	3.432	23.305	93,3
Tunjuelito	31.457	9.644	5.441	1.151	69	1.994	12.138	98,3
Bosa	75.121	17.912	19.208	578	876	2.563	32.785	98,9
Kennedy	76.037	17.528	12.246	2.263	1.402	2.647	36.263	96,7
Fontibón	31.530	6.702	4.252	514	494	5.081	13.413	98,5
Engativá	68.809	14.948	12.519	408	2.199	3.571	33.311	98,6
Suba	65.851	13.454	15.787	990	1.488	2.890	29.622	99,4
Barrios Unidos	25.173	2.003	369	220	47	1.303	10.857	59,6
Teusaquillo	21.870	3.788	3.744	519	175	1.925	10.747	97,8
Los Mártires	23.723	4.072	4.307	1.152	438	1.063	11.601	98,1
Antonio Nariño	22.777	4.044	4.562	558	782	1.135	9.997	93,8
Puente aranda	37.510	6.902	6.644	670	465	2.346	19.563	99,0
La Candelaria	15.728	3.007	2.607	1.647	39	1.895	5.293	96,5
Rafael Uribe	60.980	16.284	10.632	1.386	1.173	2.461	27.834	99,2
Ciudad Bolívar	115.302	17.206	35.965	3.012	1.415	1.924	43.429	90,0
Sumapaz	39.673	4.925	13.384	450	0	1.663	16.026	100,0
<b>Total FDL</b>	<b>930.819</b>	<b>205.904</b>	<b>185.360</b>	<b>18.641</b>	<b>12.596</b>	<b>45.367</b>	<b>397.529</b>	<b>94,7</b>

Fuente: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C. SIVICOF

Los objetivos que tuvieron mayor participación en total de la ejecución de la inversión directa son: Ciudad de derechos y Derecho a la ciudad, orientados a programas de salud para infantes y tercera edad, recuperación y mantenimiento de las vías locales y parques, mejoramiento de la malla vial y espacio público local y recuperación del medio ambiente (Cuadro 54).

**Cuadro 54**  
**Fondos de Desarrollo Local F.D.L**  
**Ejecución del Presupuesto a Diciembre 31 2011**

Millones de pesos

Concepto	Inicial	Modificación	Definitivo	Giros	Reservas	Ejecución	% ejec.	%par.
<b>Inversión directa</b>	<b>447.900</b>	<b>57.499</b>	<b>505.398</b>	<b>202.430</b>	<b>265.438</b>	<b>467.868</b>	<b>92,6</b>	<b>54,1</b>
Ciudad de derechos	213.952	-626	213.326	86.074	119.829	205.904	96,5	23,8
Derecho a la ciudad	156.004	54.009	210.013	73.114	112.246	185.360	88,3	21,4
Ciudad global	19.698	-471	19.227	9.009	9.632	18.641	96,9	2,2
Participación	15.457	570	16.027	3.296	9.301	12.596	78,6	1,5
Gestión pública efectiva y transparente	42.788	4.016	46.804	30.937	14.429	45.367	96,9	5,2
<b>Obligaciones por pagar</b>	<b>450.206</b>	<b>-44.425</b>	<b>405.781</b>	<b>284.830</b>	<b>112.699</b>	<b>397.529</b>	<b>98,0</b>	<b>45,9</b>
Disponibilidad final	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
<b>Total Inversión</b>	<b>898.105</b>	<b>13.074</b>	<b>911.179</b>	<b>487.260</b>	<b>378.137</b>	<b>865.397</b>	<b>95,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá D.C. SIVICOF

Los resultados anteriores confirman la afirmación del atraso en la ejecución local de los fondos de desarrollo local y como se trae estos inconvenientes año a año sin que se vislumbre una solución definitiva.