

**VEEDURÍA  
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

## **RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO 2018**

De conformidad con el literal h, del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993

**Bogotá, D.C., agosto de 2017**



## Tabla de contenido

Introducción .....	3
1. Comportamiento de la ejecución presupuestal del Distrito .....	3
1.1 Ejecución presupuestal por compromisos y giros.....	3
1.2 Comportamiento de las reservas presupuestales.....	4
1.3 Concentración de la contratación en el último trimestre del año.....	6
1.4 Ejecución del gasto total por sectores (primer semestre de 2017).....	7
2. Recomendaciones para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión de la vigencia 2018.....	8
Referencias.....	11

## Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Ejecución del presupuesto general del Distrito. ....	3
<i>Tabla 2.</i> Reservas definitivas del presupuesto anual. ....	5

## Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Tasas de variación de la ejecución por compromisos y giros.....	4
<i>Figura 2.</i> Tasas de variación de las reservas presupuestales.....	6
<i>Figura 3.</i> Ejecución presupuestal por compromisos, en el último trimestre del año.....	7
<i>Figura 4.</i> Ejecución del gasto total por sectores.....	8



## Introducción

La Veeduría Distrital en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Acuerdo 24 del mismo año, presenta a la Administración Distrital un documento de recomendaciones para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión de la vigencia 2018, con el propósito que sean consideradas en las mesas de trabajo promovidas por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Para contextualizar el ejercicio, en el primer capítulo, se presenta un diagnóstico de la ejecución presupuestal de las entidades distritales, analizando las tasas de variación de la ejecución por compromisos y giros, el nivel de reservas y la concentración de la contratación.

A partir de este diagnóstico, se procede a presentar una serie de recomendaciones de carácter preventivo, que buscan promover la eficiencia administrativa y presupuestal del Distrito.

### 1. Comportamiento de la ejecución presupuestal del Distrito

#### 1.1 Ejecución presupuestal por compromisos y giros

A continuación se presenta la ejecución presupuestal, por compromisos y giros, para el periodo 2012-2016.

*Tabla 1. Ejecución del presupuesto general del Distrito.  
Cifras en millones de pesos a precios corrientes.*

<i>Año</i>	<i>Presupuesto Vigente (A)</i>	<i>Presupuesto Comprometido (B)</i>	<i>Ejecución por compromisos (C = B/A)</i>	<i>Presupuesto Girado (D)</i>	<i>Ejecución por giros (E = D/A)</i>
2012	15.314.849	12.966.838	84,7%	10.393.092	67,9%
2013	17.533.795	14.984.780	85,5%	11.598.301	66,1%
2014	18.849.799	16.360.278	86,8%	12.904.188	68,5%
2015	22.525.286	18.762.088	83,3%	15.529.419	68,9%
2016	19.970.591	17.873.479	89,5%	15.109.847	75,7%

*Fuente:* elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).

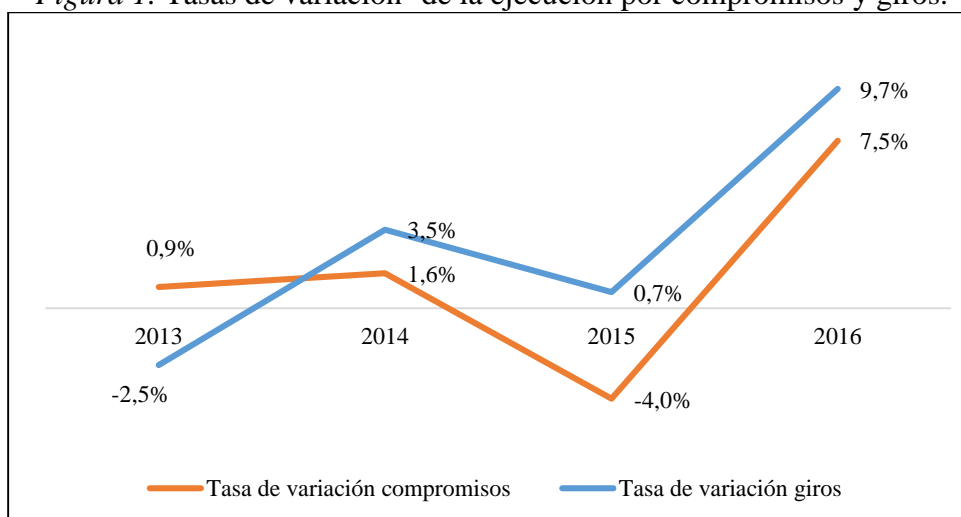
La ejecución por compromisos pasó de 84,7% en la vigencia 2012 a 85,5% en 2013, lo que equivale a una tasa de crecimiento del 0,9% en la ejecución. Para la vigencia 2014 la variación fue del 1,6%, al pasar a una ejecución del 86,8% en 2014. Para la vigencia 2015, los compromisos representan una ejecución del 83,3%, lo que equivale a una variación negativa del 4% en el nivel de ejecución por compromisos de la vigencia 2015. Para el 2016, se presenta una mejora en el



nivel de ejecución, al comprometer el 89,5% del presupuesto vigente. Con respecto al 2015, esta variación significó un crecimiento del 7,5% en el nivel de ejecución.

Con respecto a los giros, en la vigencia 2013, estos cayeron en un 2,5% con respecto al 2012, pasando de 67,9% en el 2012 a 66,1% en el 2013. Para el 2014 el nivel de ejecución por giros varió positivamente en 3,5% con respecto al 2013, al llegar a un nivel de giros 68,5%. En el 2015 se giró el 68,9% del presupuesto vigente. Finalmente, en el año 2016 se presenta un crecimiento del 9,7% en la tasa de variación en la ejecución por giros, equivalente a 75,7%.

Figura 1. Tasas de variación<sup>1</sup> de la ejecución por compromisos y giros.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).

## 1.2 Comportamiento de las reservas presupuestales

El valor de las reservas presupuestales en el 2012 equivale al 8,6% del presupuesto anual de la vigencia 2011 (\$10.9 billones); para el 2013, las reservas representan el 11,6% del presupuesto anual del 2012 (\$11.3 billones). Lo anterior, equivale a un crecimiento del 40,2% en las reservas definitivas para este periodo.

El crecimiento en las reservas es aún mayor en el periodo 2013-2014, con una variación del 85,7%, pues en el 2014, las reservas representan el 19,1% del presupuesto anual de la vigencia 2013 (\$12.7 billones). Para el año 2015, se presentó una caída en la tasa de variación de las reservas (-9,11%),

<sup>1</sup> Las tasas de variación en el presente documento, se calcularon de la siguiente manera: Tasa de variación = ((valor final – valor inicial) / valor inicial)\*100. Por ejemplo, las tasas de variación de los compromisos, presentadas en la figura 1, se calcularon así: (((C t+1) – (C t)) / (C t)) \* 100.



con respecto al 2014. El valor de las reservas para este último año representa el 15,8% del presupuesto anual de 2014 (\$13.9 billones).

La variación negativa se mantiene en el periodo 2015-2016, con una disminución del 15,7% en el monto de las reservas. En 2016, el valor de las reservas equivale al 11,6% del presupuesto anual de 2015 (\$16 billones).

Como se observa en la siguiente tabla, para el periodo 2013-2016, el valor de las reservas superó el 10% del presupuesto anual.

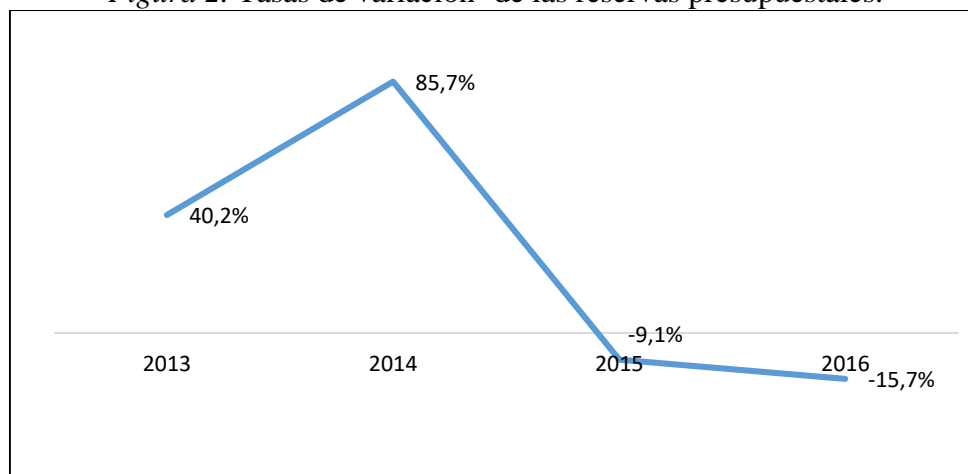
*Tabla 2. Reservas definitivas del presupuesto anual.  
Cifras en millones de pesos a precios corrientes.*

<i>Vigencia</i>	<i>Presupuesto anual (A)</i>	<i>Reservas definitivas (B)</i>	<i>Participación de reservas en el presupuesto de la vigencia anterior (C=B(t+1)/At)</i>
2011	10.858.499		
2012	11.286.700	933.158	8,6%
2013	12.747.260	1.308.042	11,6%
2014	13.953.303	2.429.089	19,1%
2015	16.014.459	2.207.817	15,8%
2016	14.898.091	1.862.064	11,6%

*Fuente:* elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).



Figura 2. Tasas de variación<sup>2</sup> de las reservas presupuestales.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).

Como se observa en la figura anterior, si bien en el periodo 2012-2014 se presentó un crecimiento superior al 40% en el nivel de reservas definitivas, para las vigencias 2015 y 2016 se desaceleró el crecimiento, alcanzando tasas negativas, por lo que se puede inferir que hubo un esfuerzo de la Administración en la disminución de las reservas. No obstante, para el periodo 2013-2016, éstas siguen representando en promedio el 14,5% del presupuesto anual, por lo que se sugiere a la Administración tener en cuenta que las reservas constituyen una figura excepcional de ejecución presupuestal y se debe dar cumplimiento al principio de anualidad.

### 1.3 Concentración de la contratación en el último trimestre del año

Durante el periodo analizado, en promedio la ejecución presupuestal por compromisos es del 56,3% a 30 de septiembre de cada año, y a diciembre, la ejecución promedio es del 85,9%, lo que quiere decir que durante el último trimestre del año se compromete en promedio el 29,7% del presupuesto de la vigencia. Lo anterior supone que un volumen importante de los bienes y servicios contratados en este periodo no son recibidos durante la vigencia para la cual fueron previstos.

En las cifras analizadas se debe tener en cuenta situaciones como la reducción del presupuesto en el último mes del año y así incrementar el nivel de ejecución. Como se puede evidenciar al comparar los informes de ejecución de inversión directa<sup>3</sup>, la apropiación disponible a 1 de

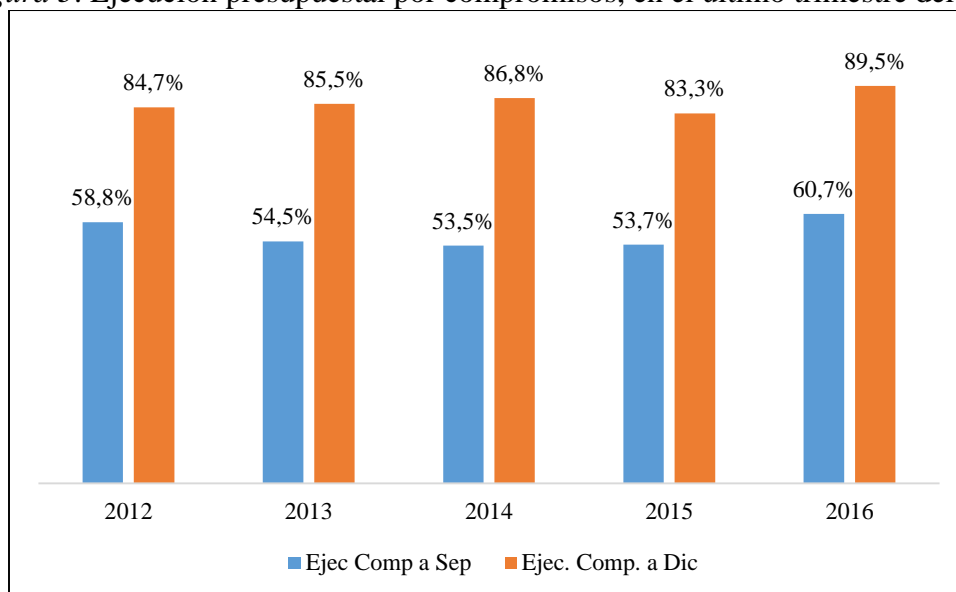
<sup>2</sup> Las tasas de variación en el presente documento, se calcularon de la siguiente manera: Tasa de variación = ((valor final – valor inicial) / valor inicial)\*100. Por ejemplo, las tasas de variación de las reservas, presentadas en la figura 2, se calcularon así: (((B t+1) – (B t)) / (B t)) \* 100.

<sup>3</sup> Estos informes se publican en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda; el análisis compara la información a 1 de diciembre y a 31 de diciembre de 2016.



diciembre era de \$10.8 billones y presentaba una ejecución presupuestal de 76,1%, mientras que a 31 de diciembre la apropiación disminuye a \$10.4 billones y la ejecución presupuestal llega al 90,8%. Si no hubiera reducción, el nivel de compromisos sería del 87,5%, al cotejar el valor de los compromisos con respecto a la cifra antes de las reducciones efectuadas en el último mes del año.

Figura 3. Ejecución presupuestal por compromisos, en el último trimestre del año.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).

#### 1.4 Ejecución del gasto total por sectores (primer semestre de 2017)

A 30 de junio de 2017, el presupuesto general<sup>4</sup> disponible de gastos e inversión de los sectores administrativos del Distrito, sin incluir entes de control, asciende a \$ 25.3 billones, de los cuales, se ha logrado comprometer el 35,8%, esto es, \$9.07 billones.

Del total de presupuesto disponible, los recursos de inversión ascienden a \$20.7 billones, lo que representa el 81,8% de participación en el presupuesto. A 30 de junio, los sectores comprometieron el 31,8% de los recursos, lo que corresponde a \$6.6 billones.

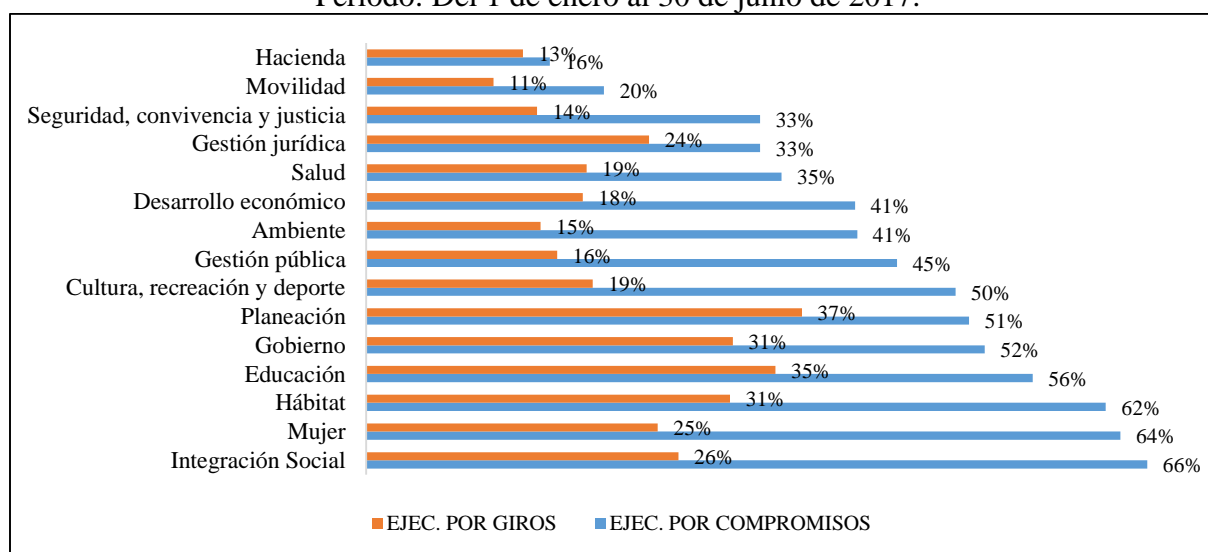
En la figura 4, se observa que de los 15 sectores administrativos, 7 comprometieron más del 50% de su presupuesto (integración social, mujer, hábitat, educación, gobierno, planeación, y cultura, recreación y deporte); esta ejecución estuvo empujada principalmente por la inversión. Los

<sup>4</sup> Presupuesto General del Distrito Capital, está conformado por el presupuesto anual y las empresas industriales y comerciales del Distrito Capital.



sectores de movilidad y salud, que concentran el 25,4% y el 9,5% del presupuesto general disponible, sin incluir entes de control, quienes han comprometido el 20,1% y 35,1%, respectivamente. Con respecto a la ejecución por giros, ningún sector ha girado más del 37% de su presupuesto.

*Figura 4. Ejecución del gasto total por sectores.  
Periodo: Del 1 de enero al 30 de junio de 2017.*



*Fuente:* elaborada por la Veeduría Distrital, con base en la información reportada en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda (2017).

La Veeduría Distrital, en cumplimiento de sus funciones, ha realizado seguimiento y análisis a la ejecución del presupuesto del Distrito Capital, a la ejecución de metas del Plan Distrital de Desarrollo, y a las discusiones en torno a temas estratégicos para la ciudad. A partir de estos análisis, la Veeduría considera pertinente realizar las siguientes recomendaciones para el ejercicio de programación del presupuesto 2018.

## **2. Recomendaciones para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión de la vigencia 2018**

1. La programación del plan de acción que realizan las entidades, entendido éste como un proceso dinámico que se ajusta en el tiempo (Secretaría Distrital de Planeación, 2012), que depende de la ejecución física de metas y el presupuesto asociado a las mismas, debería reflejar las prioridades de inversión definidas por la entidad para la anualidad, enmarcadas en los compromisos adquiridos por la Administración con la comunidad, en el Plan Distrital de Desarrollo.





Es así como la Veeduría Distrital recomienda que el plan operativo anual de inversiones y el anteproyecto de presupuesto de inversión para la vigencia 2018, priorice los recursos asociados a las metas proyecto de inversión que contribuyen de manera directa al cumplimiento de las metas plan de desarrollo programadas para la vigencia, evitando así la reprogramación de metas, máxime cuando en el 2018 la actual Administración llega a su tercer año de gestión.

2. El calendario electoral del 2018 establece que el día 11 de marzo se llevarán a cabo las elecciones de congresistas y el 27 de mayo las de Presidente y Vicepresidente. En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, da lineamientos para la aplicación de la Ley de Garantías Electorales para las vigencias 2017 y 2018 (Colombia Compra Eficiente, 2017).

La Veeduría Distrital, en cumplimiento de su función de “Velar porque el proceso contractual que realicen las entidades distritales se desarrolle de acuerdo con las normas legales y los principios que rigen el cumplimiento de la función administrativa” (Concejo de Santafé de Bogotá D.C., 1993), recomienda a las entidades del Distrito dar cumplimiento a lo dispuesto por Colombia Compra Eficiente mediante la Circular Externa No. 24 de 2017.

En ésta, se establece que a partir del 11 de noviembre de 2017 y hasta la fecha en la cual el Presidente de la República sea elegido, el Alcalde Distrital, los secretarios, los gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden distrital, tienen prohibido celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos. La Ley de Garantías prohíbe además, a las Entidades Estatales, celebrar contratos en la modalidad de contratación directa durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial, esto es, a partir del 27 de enero de 2018, y hasta la fecha en la cual el Presidente de la República sea elegido (Colombia Compra Eficiente, 2017).

3. Para la programación del Plan Anual de Adquisiciones (PAA) 2018, se recomienda a las entidades distritales considerar los plazos y restricciones impuestas por la Ley de Garantías para la celebración de convenios interadministrativos y contratos en la modalidad de contratación directa.

Además, se sugiere a las entidades emprender acciones que les permita fortalecer su capacidad administrativa para cumplir con lo dispuesto en dicha Ley, sin perjuicio de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudad y que se plasman en sus planes de acción.

4. El PAA constituye una oportunidad para empezar a implementar y hacer uso del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) II (Colombia Compra Eficiente, 2017).



Con el fin de promover la transparencia en la contratación pública, se recomienda a las entidades distritales cumplir con el compromiso adquirido por la Administración Distrital con Colombia Compra Eficiente, para la utilización del SECOP II.

5. Con respecto a la constitución de reservas presupuestales de inversión y funcionamiento, se recuerda a las entidades distritales que, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las mismas se entienden como “un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal”. (Procuraduría General de la Nación , 2011).

En este sentido, la Veeduría Distrital recomienda a las entidades distritales fortalecer los procesos de programación contractual y presupuestal, referidos en los incisos anteriores, de tal manera que se eviten retrasos y, o prórrogas sucesivas en la contratación, que conlleven a ineficiencias administrativas que propicien la constitución de reservas.

6. Se recomienda a la Administración Distrital, y en especial a la Secretaría Distrital de Hacienda, promover la fijación de metas que apunten a la disminución del monto de reservas en las entidades distritales, en aras de cumplir con el principio de anualidad del que trata los artículos 12 y 14 del Decreto Nacional 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.
7. La Veeduría recomienda a la Administración Distrital, y en especial a las Secretarías de Hacienda y Planeación, promover la implementación de la figura de vigencias futuras, del que trata el Decreto Nacional 111 de 1996. Las vigencias futuras constituyen un importante instrumento que promueve la eficiencia administrativa de las entidades y contribuye a la disminución de los costos de los procesos contractuales, por lo que se sugiere a las entidades interesadas, con el acompañamiento de las Secretarías de Hacienda y Planeación, que éstas se tramiten integralmente y sean parte de la propuesta del presupuesto.
8. Finalmente, se recomienda a las entidades distritales continuar los esfuerzos dirigidos a fortalecer la focalización y territorialización de la inversión. Nuestro compromiso con la ciudad requiere de acciones puntuales en los territorios, que aporten a la solución de las necesidades de las localidades y de los diferentes grupos poblacionales; por lo tanto, los proyectos de inversión y sus correspondientes planes de acción, deben identificar claramente qué acciones se van a desarrollar, en qué plazo y con qué recursos.



## Referencias

- Colombia Compra Eficiente. (12 de mayo de 2017). Circular Externa No. 24. *Aplicación Ley de Garantías Electorales para el 2017 y 2018.*
- Colombia Compra Eficiente. (13 de julio de 2017). Circular No. 018 de la Secretaría Jurídica Distrital. *Uso de la plataforma SECOP II .*
- Colombia Compra Eficiente. (2017). Circular No. 019 de 2017. *Lineamientos generales para el uso de las plataformas de la Agencia Nacional de Contratación Pública — Colombia Compra Eficiente.*
- Colombia Compra Eficiente. (2017). *Evaluación del comportamiento del Sistema de Compra Pública colombiano.* Recuperado de:  
<https://www.colombiacompra.gov.co/indicadores/indicadores>
- Colombia Compra Eficiente. (24 de julio de 2017). *Plan Anual de Adquisiciones.* Recuperado de:  
<https://www.colombiacompra.gov.co/plan-anual-de-adquisiciones/que-es-el-plan-anual-de-adquisiciones>
- Concejo de Santafé de Bogotá D.C. (2 de diciembre de 1993). Acuerdo 24 de 1993. *Por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, se definen sus funciones generales por dependencia; y se dictan otras disposiciones .*
- Presidencia de la República de Colombia. (21 de julio de 1993). Decreto Ley 1421. *Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.* DO 40.958.
- Procuraduría General de la Nación. (20 de octubre de 2011). Circular No. 031. *Alcance Circular No. 026 de 2011.*
- Secretaría Distrital de Hacienda. *Informe de presupuesto y ejecución junio 2017.* Recuperado de:  
<http://www.shd.gov.co/shd/presupuesto-y-ejecucion>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2012). *SEGPLAN: Manual de Programación del Plan de Acción.*

FIN