



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL, 2016-2019

En cumplimiento del literal j, del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993

Bogotá, D.C., febrero de 2020



Seguimiento a la ejecución del
Presupuesto General de Bogotá,
Distrito Capital, 2016-2019.

Veedor Distrital
Guillermo Rivera

Viceveedora Distrital
Diana Patricia Mendieta Duran

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos (e)
Ramón Eduardo Villamizar Maldonado

Veedor Delegado para la Contratación
Byron Adolfo Valdivieso

Veedora Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Laura Inés Oliveros

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Ramón Eduardo Villamizar Maldonado

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Rino Augusto Acero Camacho

Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)
Luz Adriana Cárdenas Corredor

Equipo de Trabajo

Diego Alejandro Molano Puerto

Tabla de Contenido

Introducción	5
1. Rentas e ingresos.....	6
1.1 Aspectos Generales	6
1.2 Rentas e ingresos por grupos de entidades.....	7
1.3 Fuentes de rentas e ingresos.....	9
2. Ejecución de gastos	11
2.1 Aspectos Generales	11
2.2 Presupuesto de gastos por grupos de entidades	13
2.3 Presupuesto de gastos por rubros presupuestales.....	14
3. Sectores	17
3.1 Aspectos Generales	17
3.2 Presupuesto de gastos.....	18
3.2.1 Compromisos	18
3.2.2. Giros	20
3.3 Inversión.....	21
4. Localidades	22
4.1 Aspectos Generales	22
4.2 Inversión.....	26
5. Conclusiones	30

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Porcentaje y monto de recaudo de rentas e ingresos del Distrito Capital, vigencias 2016-2019.....	7
<i>Figura 2.</i> Distribución del presupuesto de rentas e ingresos del Distrito Capital por grupos de entidades, 2016-2019.	8
<i>Figura 3.</i> Recaudo porcentual por grupo de entidades, 2016-2019.....	9
<i>Figura 4.</i> Distribución del presupuesto de rentas e ingresos del Distrito Capital por tipo de fuente, vigencias 2016-2019.	10
<i>Figura 5.</i> Ingresos recaudados por fuente para las vigencias, 2016-2019.	10
<i>Figura 6.</i> Presupuesto programado, comprometido y girado, 2016 – 2019.....	11
<i>Figura 7.</i> Porcentaje de compromisos, montos comprometidos y girados, vigencias 2016-2019.	12
<i>Figura 8.</i> Ejecución del presupuesto de gastos por grupos de entidades, 2016-2019.....	14
<i>Figura 9.</i> Distribución por usos del presupuesto de gastos del Distrito Capital, 2016-2019.....	15
<i>Figura 10.</i> Porcentaje de compromisos por usos en las vigencias 2018-2019.	16
<i>Figura 11.</i> Porcentaje de giros por usos, 2016-2019	17
<i>Figura 12.</i> Distribución del presupuesto de gastos por sectores.....	18
<i>Figura 13.</i> Ejecución presupuestal sectorial 2016-2019.....	19
<i>Figura 14.</i> Variación en la ejecución de las entidades por cada sector 2016-2019	20
<i>Figura 15.</i> Porcentaje de giros por sectores 2016-2019.....	21
<i>Figura 16.</i> Ejecución y giros realizados del presupuesto de inversión por sectores 2016-2019.	22

<i>Figura 17.</i> Presupuesto de los FDL y porcentaje de compromisos	23
<i>Figura 18.</i> Ejecución de compromisos y giros de los FDL por localidad.	24
<i>Figura 19.</i> Porcentaje de recursos comprometidos en diciembre de cada anualidad	25
<i>Figura 20.</i> Giros de los FDL por localidad y participación en el presupuesto total	26
<i>Figura 21.</i> Distribución del presupuesto de inversión de los FDL por ejes y Pilares del PDD.....	27
<i>Figura 22.</i> Distribución de recursos de inversión de los FDL por localidades, ejes y pilares del PDD	28
<i>Figura 23.</i> Ejecución y giros realizados de recursos de inversión de los FDL por localidad, 2016-2019.....	29

Introducción

La Veeduría Distrital en cumplimiento de sus funciones, establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y en el Acuerdo Distrital 24 del mismo año, presenta el informe de ejecución presupuestal del Distrito Capital del periodo administrativo 2016-2019. Con este documento, la Veeduría Distrital provee elementos de juicio a las partes interesadas en el desarrollo de la ciudad, sobre el manejo de los recursos del Distrito Capital, particularmente en el ámbito de la consecución de ingresos, concreción de compromisos y evolución de los desembolsos.

El informe se encuentra distribuido en cinco capítulos, y para su elaboración se tomaron las cifras consolidadas del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS) de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH), incluidas las relativas a las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD).

Los dos primeros capítulos describen de manera general los ingresos y los gastos de la Administración Distrital. En particular, el primero analiza el nivel de recaudo según las principales fuentes de recursos: ingresos tributarios y no tributarios, transferencias y recursos de capital. Adicionalmente, presenta los resultados por grupos de entidades: Administración Central¹, Establecimientos Públicos², Contraloría de Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC) y las EICD. El segundo describe la ejecución del presupuesto de gastos por sus usos: gastos de funcionamiento, inversión, servicio de la deuda, gastos operativos y disponibilidad final. Así mismo, presenta los resultados de la ejecución presupuestal por grupos de entidades, conservando la estructura del primer capítulo.

El tercer capítulo aborda la ejecución presupuestal sectorial de la Administración Distrital. En este sentido, se presenta la ejecución de los gastos por cada uno de los quince sectores administrativos que constituyen la Administración Distrital. Además, para efectos del análisis se agrupan el Concejo de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, la Personería de Bogotá y la Veeduría Distrital como Entidades de Control, aunque estas no constituyen un sector. En este capítulo se hace un énfasis especial en la ejecución presupuestal por concepto de inversión y se realiza un breve análisis a nivel de entidades.

En el capítulo cuarto se analiza la ejecución presupuestal de gastos de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) administrados por las alcaldías locales, con una observación detallada de los recursos ejecutados por concepto de inversión. Finalmente, a partir del estudio integral de la ejecución presupuestal del Distrito Capital, el quinto capítulo presenta las conclusiones.

¹ De acuerdo con la estructura presupuestal, los recursos de las Secretarías Distritales, los Departamentos Administrativos, el Concejo de Bogotá, la Personería Distrital, la Veeduría Distrital y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos, se incluyen dentro del grupo de entidades de la Administración Central.

² Incluye los Establecimientos Públicos y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica.

1. Rentas e ingresos

1.1 Aspectos Generales

Durante el lapso comprendido entre 2016 y 2019, las entidades distritales programaron el recaudo de \$105,0 billones en el Presupuesto General³. Estos recursos se distribuyeron en la Administración Central, los Establecimientos Públicos, los Entes de Control y la UDFJC, entidades que agrupaban \$74,5 billones; y en las EICD, las cuales programaron \$30,5 billones⁴.

Este último grupo de entidades (EICD), mostró un aumento importante en su asignación desde el inicio de la Administración, hecho que se reflejó en los montos de las transferencias provenientes de la Administración Central y en la disponibilidad inicial con que contaron; situación particularmente evidente para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Transmilenio S.A. y la Empresa Metro.

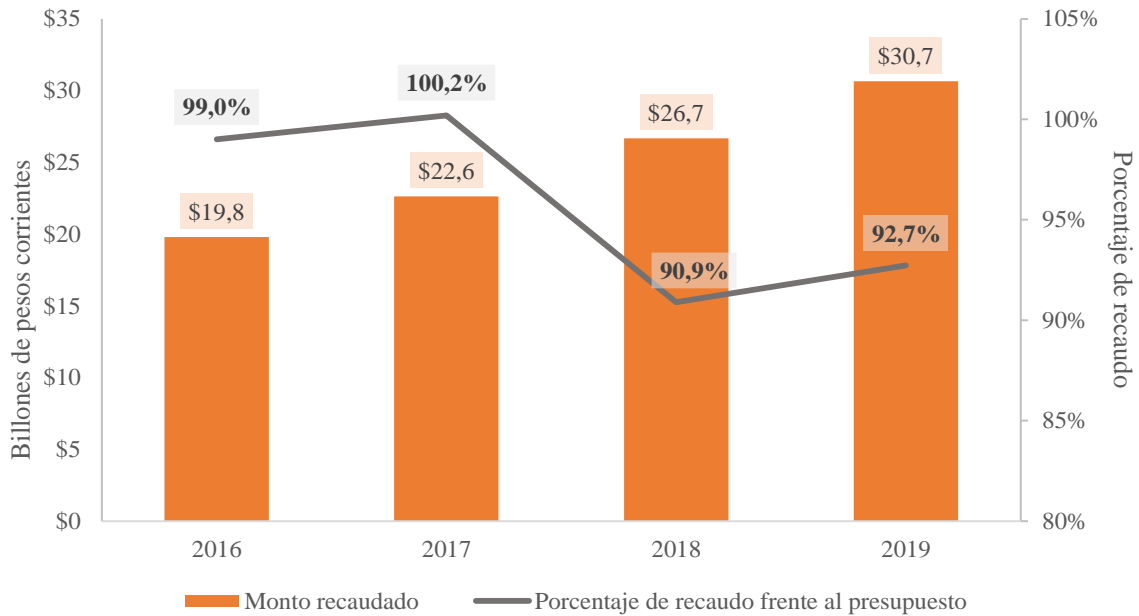
En este contexto, el Presupuesto General de Rentas e Ingresos aumentó de manera sostenida durante los cuatro años de gobierno, alcanzando al cierre de 2019 un valor de \$33,1 billones, configurándose en el mayor monto históricamente programado en la ciudad. Para el último año, la variación del Presupuesto General respecto a aquel que estaba vigente en diciembre de 2018, implicó un aumento nominal del 12,6%, lo que correspondió a 3,7 billones de pesos más programados en la anualidad que recién culmina.

Por su parte, el recaudo efectivo en el transcurso del gobierno Peñalosa alcanzó un monto de \$99,8 billones, o \$91,8 billones, si se excluyen las transferencias del Administración Central; siendo 2019, el año con mayores ingresos obtenidos (\$30,7 billones), cifra que correspondió al 92,7% del presupuesto programado.

³ El Presupuesto General del Distrito Capital, está conformado por el Presupuesto Anual y el de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito (EICD). Por su parte, el Presupuesto Anual, agrupa las asignaciones de la Administración Central, los Establecimientos Públicos, la Contraloría de Bogotá y la UDFJC.

⁴ Del presupuesto total de las EICD, \$8,1 billones correspondieron a la programación de transferencias provenientes de la Administración Central, dineros que se apropian y recaudan por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH). Por ende, dicho monto se contabiliza tanto en el Presupuesto Anual aprobado por el Concejo de Bogotá, como en el presupuesto propio de las EICD. Por lo anterior, si se descuenta el monto que transfiere la SDH a las EICD para inversión, eliminando esta “doble contabilización”, el presupuesto que se gestionó en la práctica por las instituciones distritales, se calcula en \$96,8 billones.

Figura 1. Porcentaje y monto de recaudo de rentas e ingresos del Distrito Capital, vigencias 2016-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

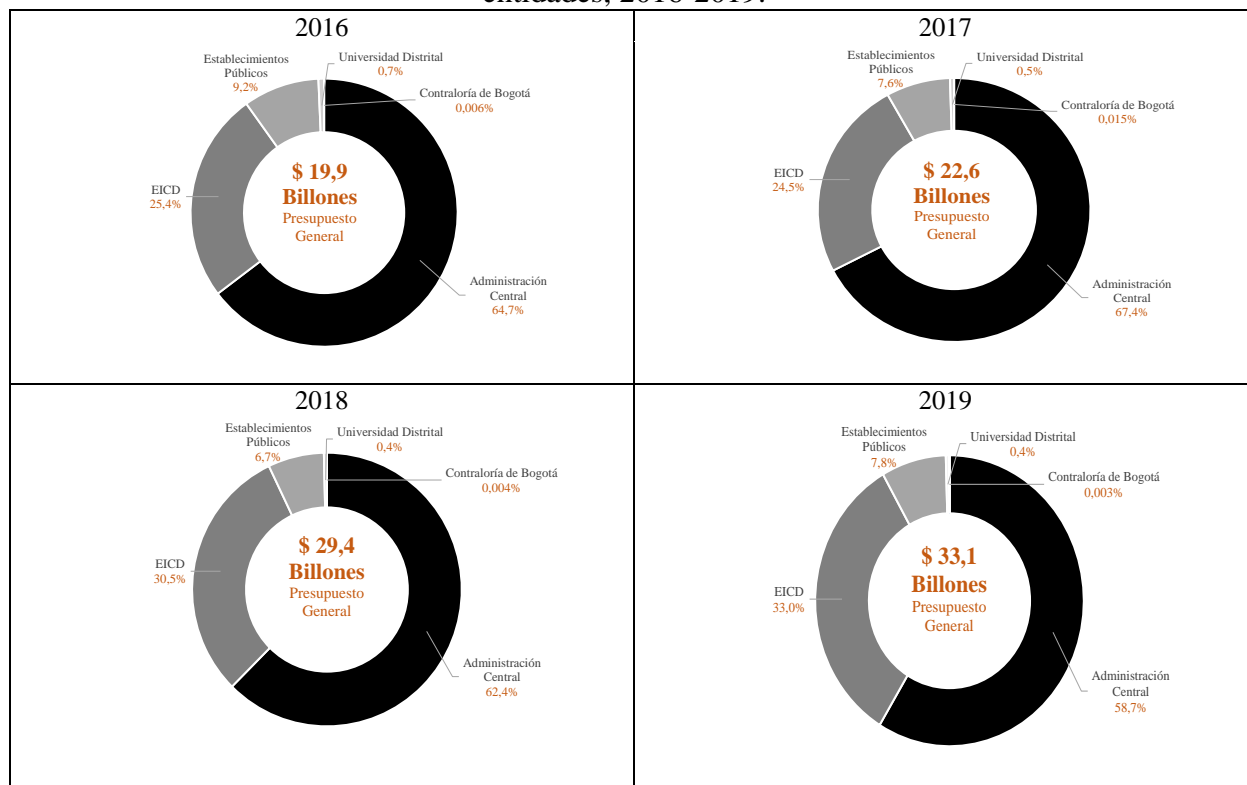
1.2 Rentas e ingresos por grupos de entidades

Para el análisis presupuestal se clasifican las entidades del Distrito en cinco grupos: i) Administración Central, donde se encuentran las Secretarías Distritales, los Departamentos Administrativos, el Concejo de Bogotá, la Personería de Bogotá D.C., la Veeduría Distrital, y la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos (UAECOB); ii) Establecimientos Públicos, conformados por los Institutos Distritales, las Unidades Administrativas Especiales (a excepción de la UAECOB), los Fondos Distritales, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño (FUGA), el Jardín Botánico "José Celestino Mutis" y la Orquesta Filarmónica de Bogotá; iii) las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito; iv) la Universidad Francisco José de Caldas (UDFJC) y v) la Contraloría de Bogotá.

La mayor participación en la captación de ingresos del Presupuesto General, le correspondía a la Administración Central con un monto de \$65,9 billones. En segundo lugar, se encontraban las EICD, con ingresos proyectados por \$30,5 billones (\$22,4 billones sin contar las transferencias de la Administración Central). En tercer lugar, se ubicaron los Establecimientos Públicos con un presupuesto de \$8,1 billones. Finalmente, se encontraban la UDFJC con un presupuesto de ingresos (sin transferencias) de \$490.524 millones y la Contraloría de Bogotá con \$6.465 millones.

Como se observa en la Figura 2, a medida que avanzó el gobierno, la participación presupuestal de las EICD aumentó, a la par de que disminuyó la preponderancia presupuestal de la Administración Central y de los Establecimientos Públicos.

Figura 2. Distribución del presupuesto de rentas e ingresos del Distrito Capital por grupos de entidades, 2016-2019.

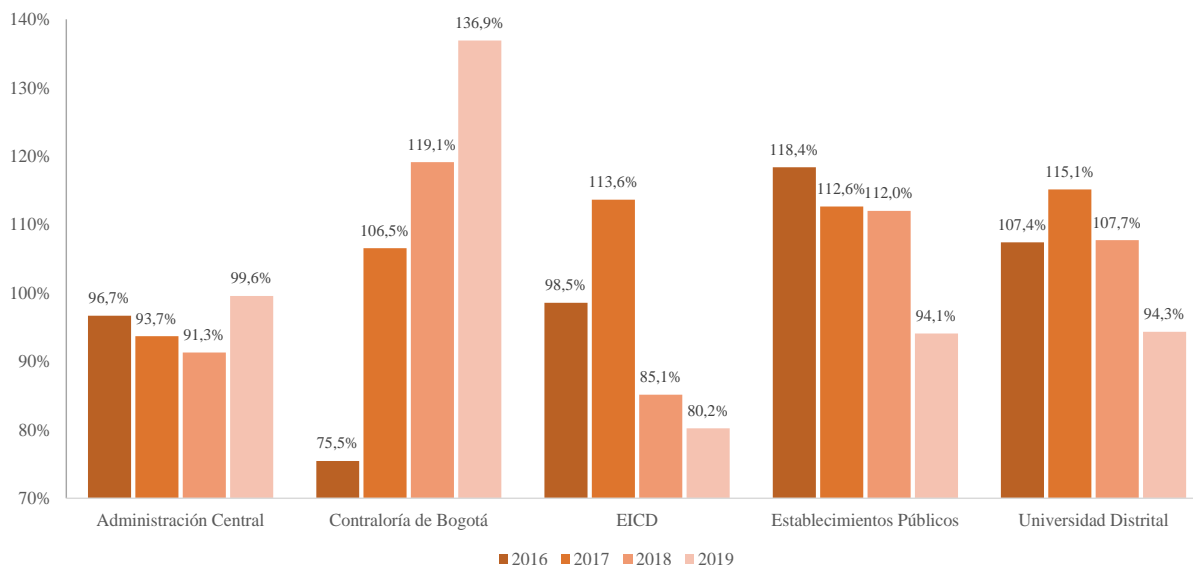


Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Al analizar el comportamiento de los recaudos por grupos de entidades, se tiene que los Establecimientos Públicos, la Contraloría de Bogotá y la UDFJC presentaron los porcentajes más altos de ingresos según sus presupuestos proyectados, con el 107,9% (\$8,8 billones), 107,5% (\$6.952 millones) y 105,3% (\$516.381 millones), respectivamente.

Por su parte, la Administración Central alcanzó un recaudo del 95,3% de lo programado, lo que le implicó el ingreso de \$62,8 billones a la Tesorería Distrital. Las EICD obtuvieron los menores niveles porcentuales de recaudo, registrando ingresos que correspondieron al 90,8% (\$27,7 billones) su presupuesto.

Figura 3. Recaudo porcentual por grupo de entidades, 2016-2019.



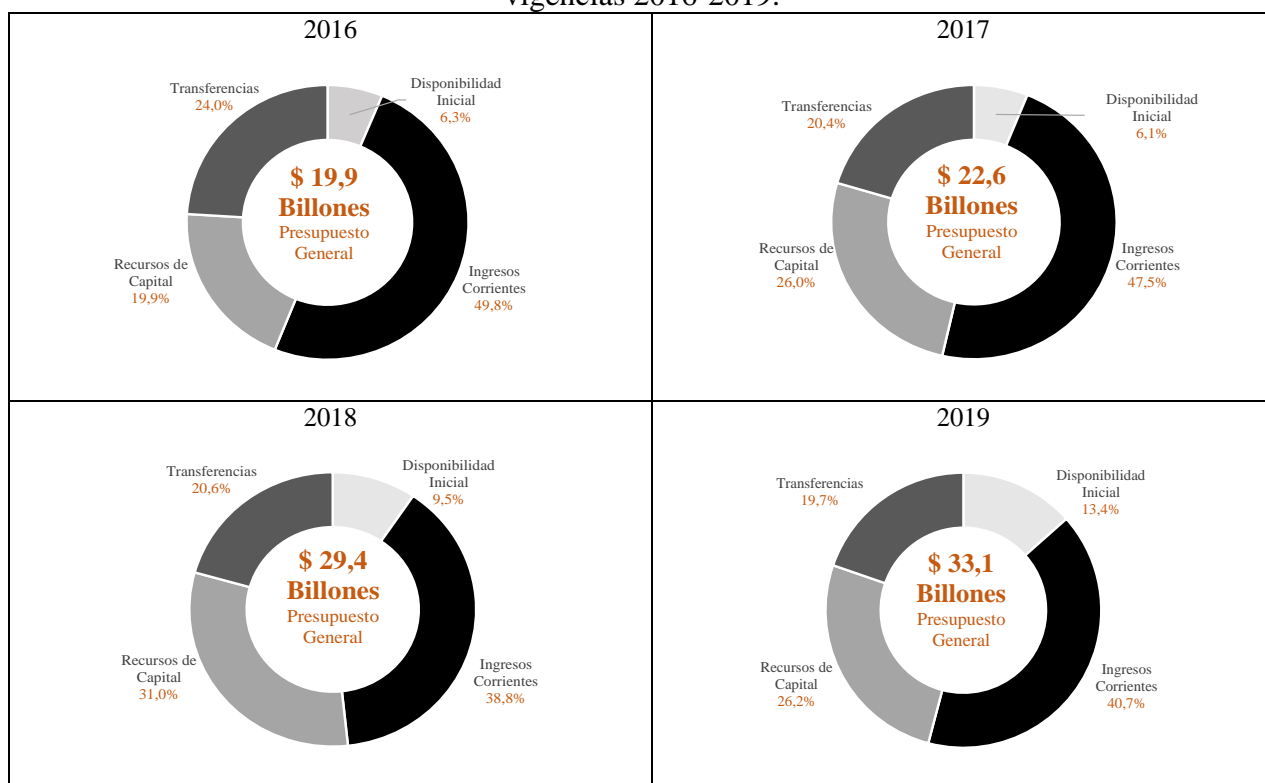
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Ahora bien, si se observan los montos efectivamente recaudados (omitiendo las transferencias entre entidades distritales), se observa que en el cuatrienio, el 68,4% (\$62,8 billones) fue captado por la Sector Central, 21,5% (\$19,7 billones) por las EICD y el 9,5% (\$8,8 billones) por los Establecimientos Públicos.

1.3 Fuentes de rentas e ingresos

Como se comentó con anterioridad, las metas de recaudo fueron progresivamente superiores con el transcurso de la Administración; este mayor presupuesto, a su vez se reflejó en variaciones de su composición anual. Verbigracia, en la Figura 4 se puede observar que el rubro de ingresos corrientes paulatinamente disminuyó su importancia, en contraposición con los recursos de capital y la disponibilidad inicial de las EICD; estos últimos reglones presupuestales se volvieron más significativos para el erario, situación causada por una mayor captación de dineros mediante crédito (endeudamiento) y venta de activos, especialmente durante los últimos dos años del gobierno.

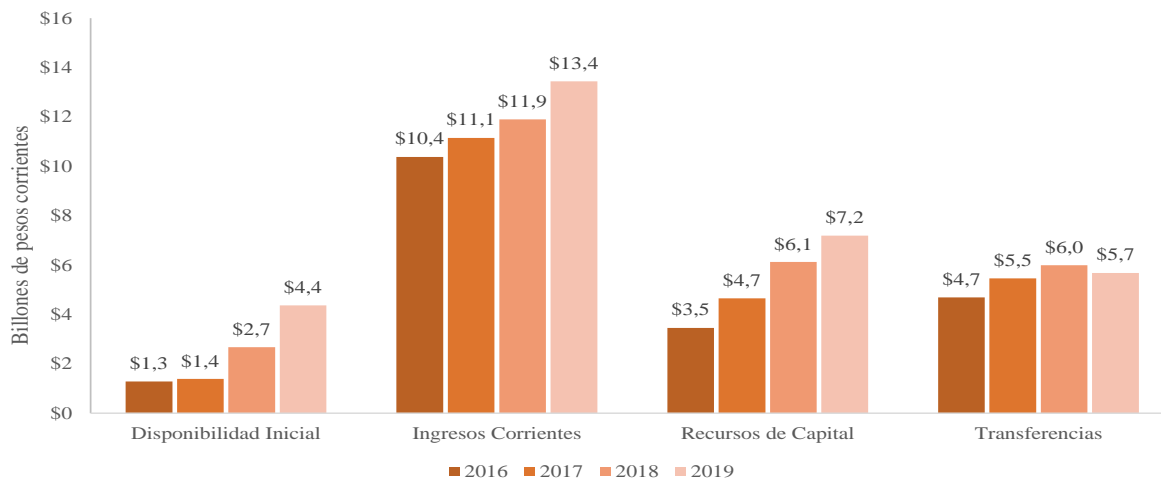
Figura 4. Distribución del presupuesto de rentas e ingresos del Distrito Capital por tipo de fuente, vigencias 2016-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Por su parte, en la Figura 5 se observa que en los montos recaudados, solo hubo una disminución interanual, correspondientes al rubro de transferencias para el lapso comprendido entre 2018 y 2019.

Figura 5. Ingresos recaudados por fuente para las vigencias, 2016-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

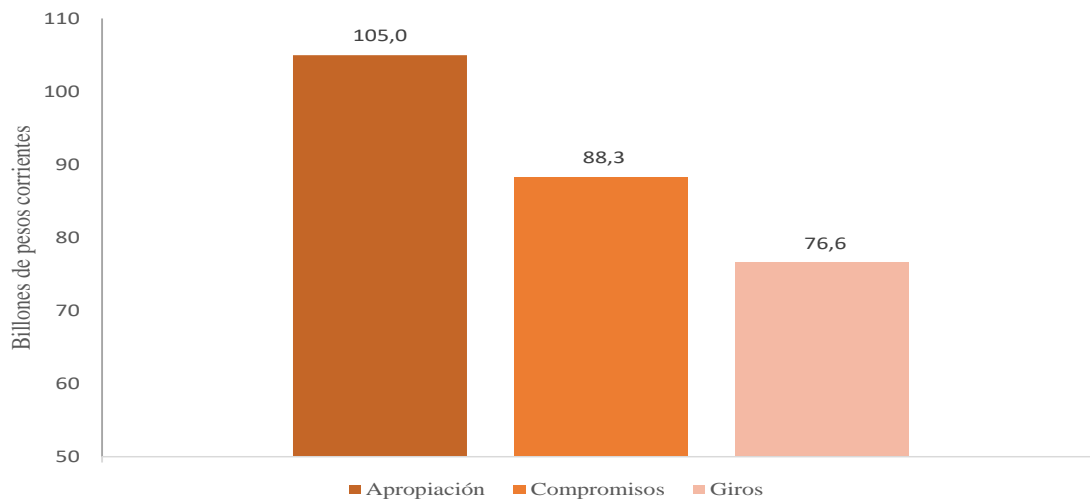
Particularmente, mediante los ingresos corrientes se recaudó un total de \$46,8 billones, agrupando el 51,0% de los ingresos totales, el siguiente rubro en importancia lo constituyeron los recursos de capital con \$21,4 billones, y una participación del 23,3% del agregado. Por su parte, las transferencias provenientes de la Nación u otros entes territoriales, concentraron el 15,1% de los ingresos distritales con \$13,9 billones.

2. Ejecución de gastos

2.1 Aspectos Generales

Durante los cuatro años de la Administración Peñalosa, las entidades distritales y las EICD programaron presupuestos que acumulaban \$105,0 billones, de los cuales se comprometieron \$88,3 billones, es decir el 84,1% de lo proyectado; girando tanto en la anualidad, como mediante el presupuesto de reservas \$76,6 billones⁵.

Figura 6. Presupuesto programado, comprometido y girado, 2016 – 2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

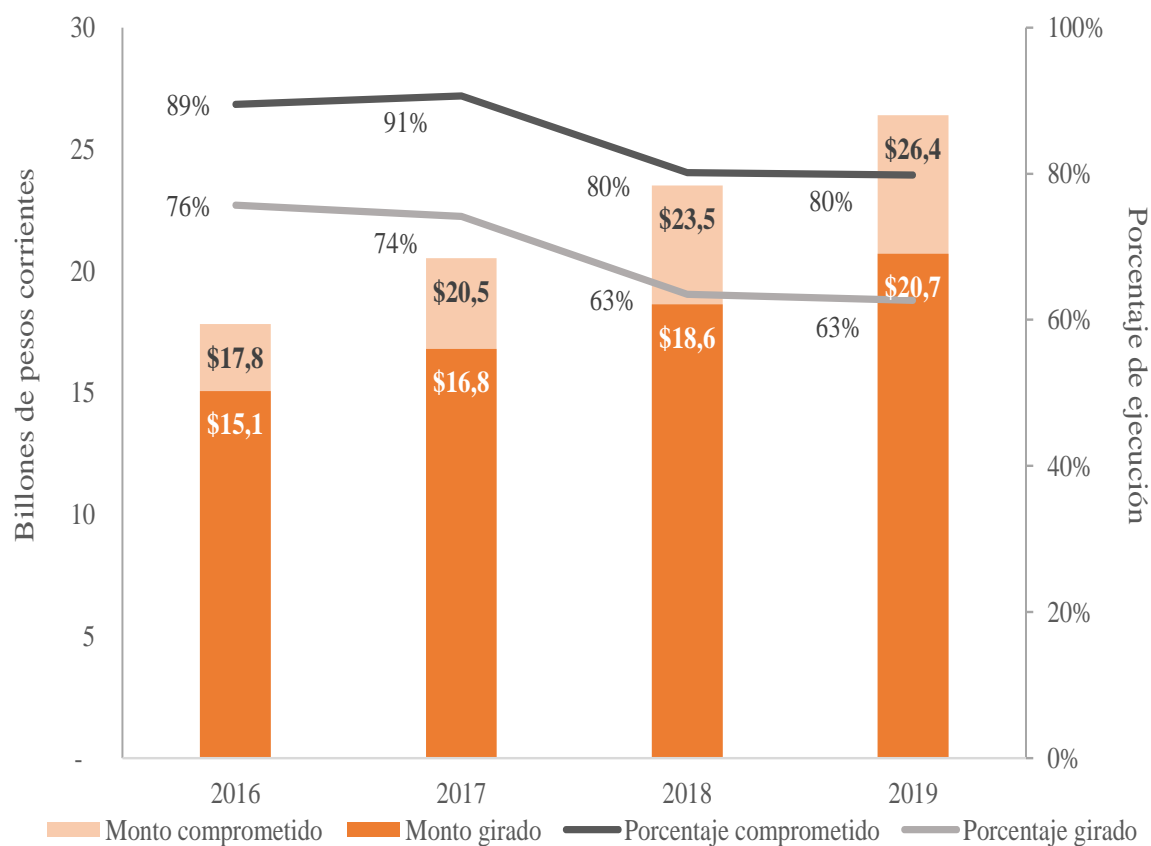
A pesar de que la Administración Distrital alcanzó los menores porcentajes de ejecución de su presupuesto en 2018 y 2019, los montos comprometidos y girados en dichas anualidades fueron ampliamente superiores a aquellos alcanzados previamente en la ciudad. Ejemplo de ello es que, entre el primer y último año de gobierno, los compromisos aumentaron en \$8,6 billones (pesos corrientes).

⁵ Para el cálculo de los giros acumulados, no se tuvo en cuenta los desembolsos del presupuesto de reservas realizados en 2016, por corresponder a compromisos de la Administración anterior.

En este contexto, en el año de cierre de la Administración, el Presupuesto General de Gastos ascendió a \$33,1 billones, cifra inédita para las finanzas de Bogotá. Durante la anualidad en mención, la Administración comprometió \$26,4 billones, es decir \$2,9 billones más que en la vigencia 2018, y a su vez giró \$2,1 billones por encima de lo desembolsado en la anualidad predecesora.

Particularmente al cierre de 2019, los montos comprometidos y girados por las entidades distritales (exceptuando a las EICD), implicaron la consolidación de \$3,1 billones de reservas presupuestales para 2020, valor elevado, que es equivalente al 16,1% de lo comprometido por estas entidades.

Figura 7. Porcentaje de compromisos, montos comprometidos y girados, vigencias 2016-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Porcentualmente, el nivel de ejecución del Presupuesto General de Gastos de 2019 fue del 80%, cifra igual a la alcanzada en la vigencia inmediatamente anterior e inferior a la de los dos primeros años de la Administración, con una diferencia de -9,7 y -10,8 puntos porcentuales (p.p.), respecto a 2016 y 2017. Lo anterior implica que la programación presupuestal del segundo año de

Administración fue la más ajustada a los requerimientos reales, y que tanto en el tercer, como en el cuarto año de Administración, se observó una sobreestimación presupuestal en los gastos, consecuencia de varios proyectos con grandes presupuestos que quedaron sin concreción definitiva.

2.2 Presupuesto de gastos por grupos de entidades

La Administración Central con un presupuesto de \$45,2 billones, concentró el 43,0% de la apropiación general de gastos en el cuatrienio. De esta asignación, ejecutó (comprometió) el 93,1% (\$42,1 billones), y giró en la vigencia respectiva el 83,8% (\$37,9 billones)⁶ de los recursos dispuestos.

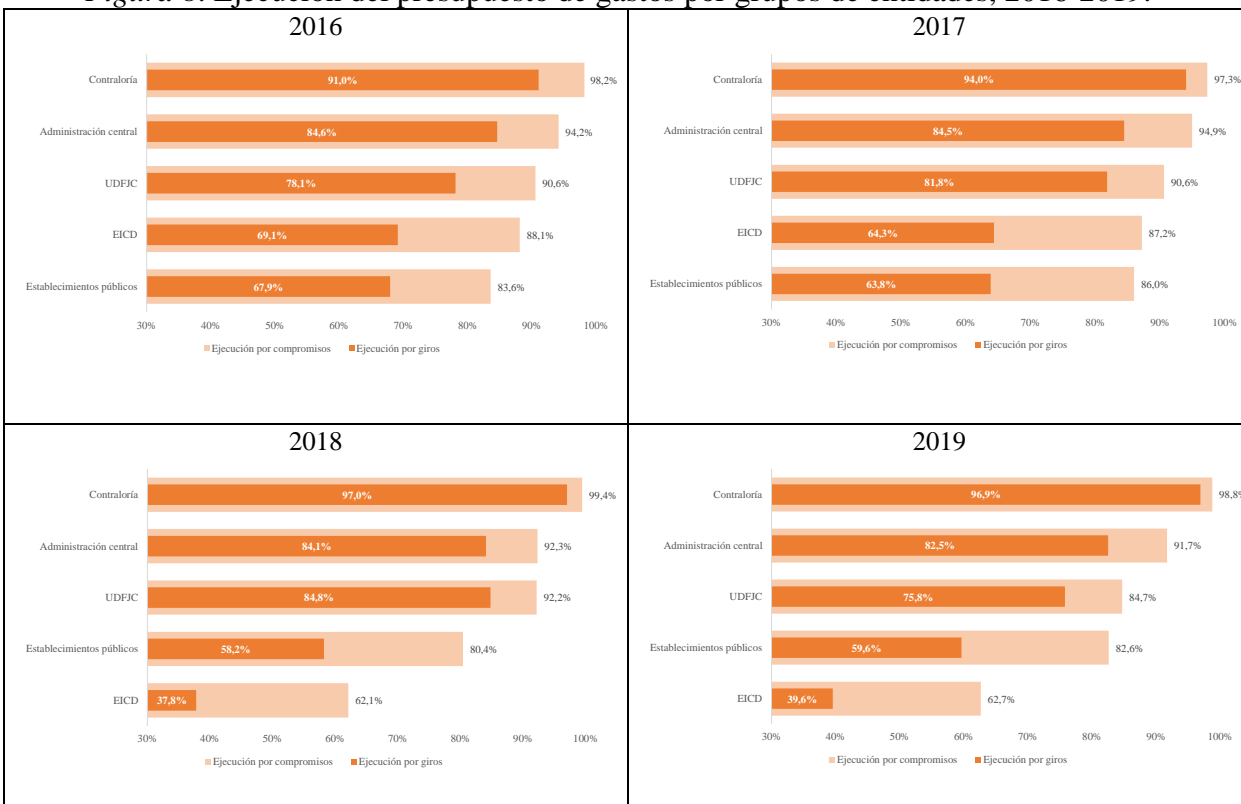
En el segundo reglón de importancia presupuestal se consolidaron las EICD, las cuales contaron con una programación de gastos de \$30,4 billones, lo que equivale a una participación del 29,0% en el presupuesto total. De los recursos asignados, las EICD ejecutaron solo el 71,2% (\$21,7 billones) y realizaron giros por el 48,4% (\$14,7 billones).

Por su parte, los Establecimientos Públicos tuvieron a disposición un presupuesto de gastos por valor de \$27,4 billones para el cuatrienio, la cual representaba un 26,1% del Presupuesto General del Distrito Capital. Su ejecución alcanzó el 82,9% (\$22,8 billones) y los pagos representaron el 61,9% (\$17,0 billones).

Por último, la UDFJC tuvo presupuestos para las cuatro anualidades por un valor total de \$1,4 billones, mientras que la Contraloría de Bogotá administró una asignación de \$566.527 millones. La primera ejecutó el 89,3% (\$1,2 billones) y giró el 79,9% (\$1,1 billones), y la segunda presentó una ejecución del 98,5% (\$557.864 millones) y pagos por el 95,1% (\$538.512 millones).

⁶ Es importante anotar que al igual que en el presupuesto de ingresos, existen recursos del presupuesto de gastos que se contabilizan tanto en la Administración Central, como en las EICD, por cuenta de que los mismos se transfieren desde la SDH a las Empresas del Distrito, con la finalidad de que estas últimas los ejecuten mediante sus rubros de inversión.

Figura 8. Ejecución del presupuesto de gastos por grupos de entidades, 2016-2019.



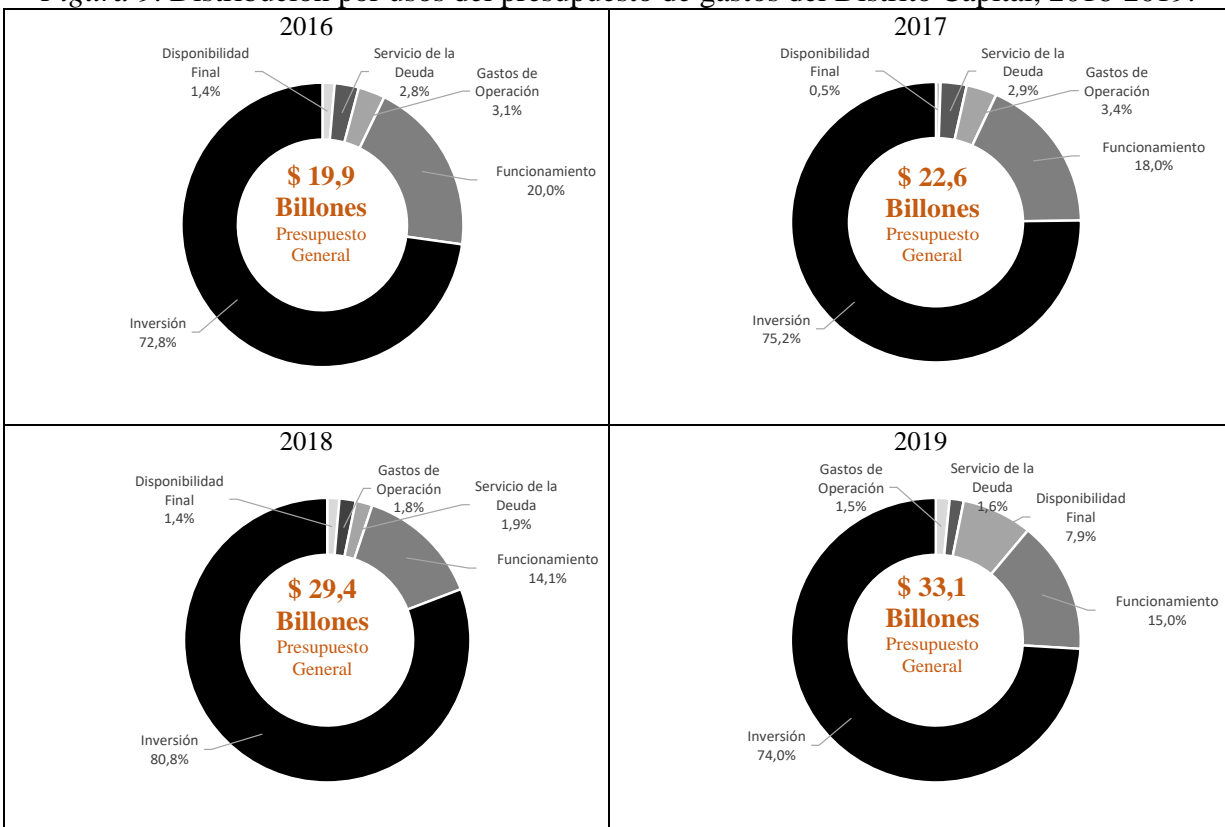
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Como se observa en la Figura 8, la Contraloría de Bogotá y la Administración Central lograron los niveles de compromisos más altos de los recursos que tuvieron disponibles en todas las anualidades, mientras que las EICD y los Establecimientos Públicos mantuvieron los más bajos. En el caso particular de las EICD, estas dejaron de comprometer algo más de una tercera parte de su apropiación en 2018 y 2019, lo que implicó que este grupo de entidades jalonaran a la baja, tanto la ejecución presupuestal agregada del Distrito, como la de los sectores administrativos a los que pertenecen.

2.3 Presupuesto de gastos por rubros presupuestales

Del total del presupuesto cuatrienal, el 76,0% (\$79,7 billones) correspondió a Inversión, el 16,3% (\$17,1 billones) a Gastos de Funcionamiento, el 3,2% (\$3,4 billones) a Disponibilidad Final, el 2,3% (\$2,4 billones) a Gastos de Operación de las EICD y el 2,2% (\$2,3 billones) al Servicio de la Deuda.

Figura 9. Distribución por usos del presupuesto de gastos del Distrito Capital, 2016-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

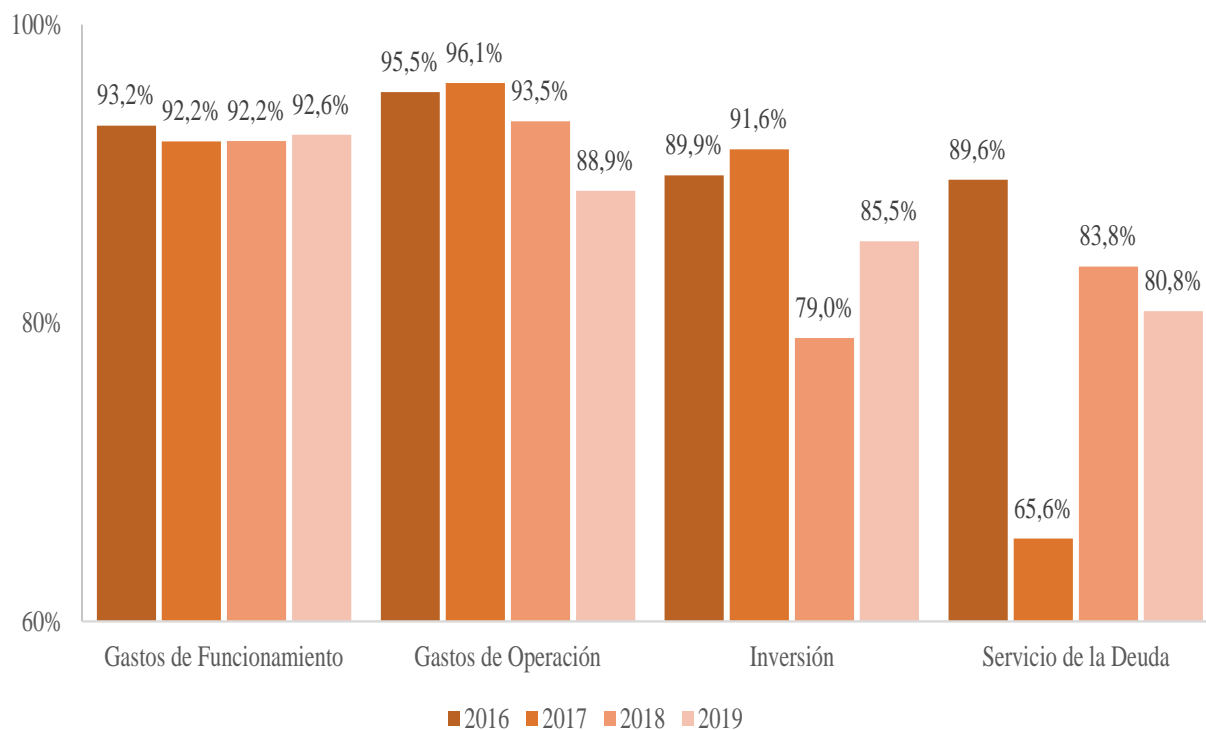
La ejecución durante la Administración Peñalosa, implicó que mediante Inversión se comprometieran \$68,3 billones, lo que correspondió al 85,7% de la apropiación del rubro, y que mediante los gastos de Funcionamiento se ejecutaran \$15,9 billones, equivalentes al 92,5% de lo asignado. Por su parte, a través de los Gastos de Operación de las EICD se realizó el compromiso de \$2,3 billones, los cuales correspondían al 93,9% de su presupuesto, por último, mediante el Servicio de la Deuda se comprometieron (y giraron) \$1,8 billones, lo que equivale al 79,3% de lo programado.

De lo anterior se desprende que se mantuvo la trascendencia presupuestal de la inversión como principal rubro de gasto, siempre con una apropiación por encima del 72% del presupuesto total, logrando su máxima preeminencia en la vigencia 2018, cuando se le destinó el 80,8% de los recursos totales. En general, el aumento de su participación, fue reforzado por un mayor monto de las transferencias del Administración Central para la inversión de las EICD.

Durante los cuatro años, el mayor nivel de compromisos se alcanzó en el rubro de gastos de operación con la ejecución de \$2,3 billones, los cuales representaban el 93,9% de su programación presupuestal para el cuatrienio, seguido de los gastos de funcionamiento con \$15,9 billones, es decir, el 92,5% de su presupuesto.

Por su parte, la inversión, a pesar de tener el mayor énfasis presupuestal, tuvo cierto rezago en el nivel porcentual de sus compromisos, situación particularmente evidente en las vigencias 2018 y 2019.

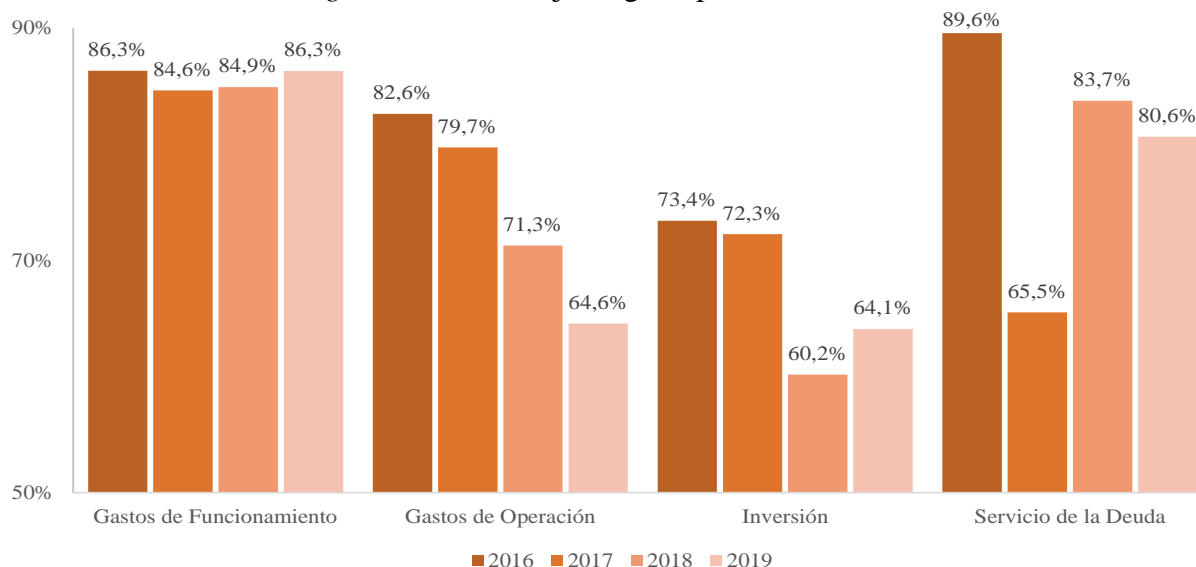
Figura 10. Porcentaje de compromisos por usos en las vigencias 2018-2019.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

En cuanto a los desembolsos, los gastos de funcionamiento reportaron el porcentaje de giros más alto, alcanzando el 85,6% (\$14,7 billones) de lo programado para la administración. Seguido en su orden por el servicio de la deuda con el 79,2% (\$1,8 billones), los gastos de operación de las EICD con 75,4% (1,8 billones) y la inversión con el 66,4% (\$52,9 billones).

Figura 11. Porcentaje de giros por usos, 2016-2019



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

3. Sectores

3.1 Aspectos Generales

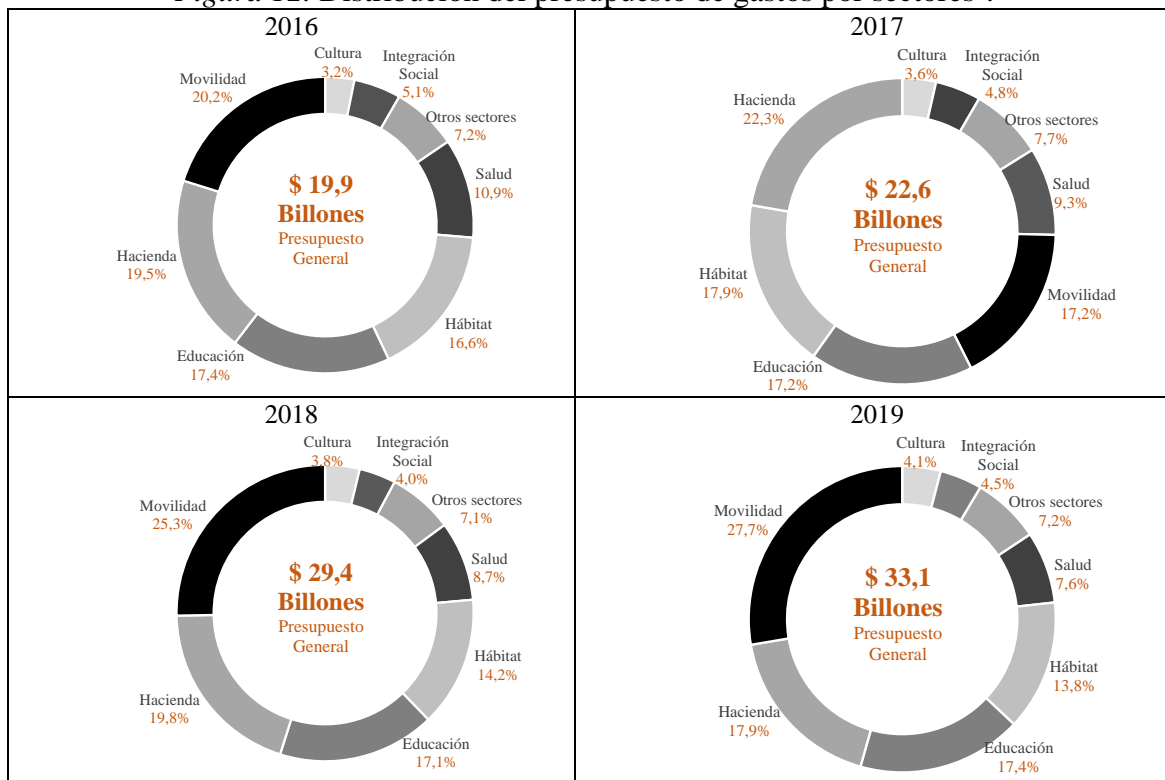
Para el análisis de esta sección se examina el presupuesto de gastos de los 15 sectores administrativos de la Administración Distrital⁷. Adicionalmente, se agrupa el Concejo de Bogotá, la Personería de Bogotá, la Contraloría de Bogotá y la Veeduría Distrital como un sector adicional denominado “Entidades de Control”.

En el cuatrienio, cuatro sectores tuvieron un presupuesto superior a 16 billones de pesos, acumulando más del 75% de la apropiación general, los cuales en su orden de importancia presupuestal fueron: Movilidad con una asignación de \$24,5 billones, Hacienda con \$20,7 billones⁸, Hábitat con \$18,1 billones y Educación con \$16,1 billones. Por su parte, otros sectores que acumularon importantes agregados presupuestales fueron: Salud con \$9,3 billones, Integración Social con \$4,6 billones y Cultura, Recreación y Deporte con \$4,0 billones. El restante 7,3% del presupuesto, equivalente a \$7,6 billones, fue distribuido entre los demás sectores y el grupo de Entidades de Control.

⁷ Sectores Administrativos del Distrito: i) Gestión Pública, ii) Gobierno, iii) Hacienda, iv) Planeación, v) Desarrollo Económico, Industria y Turismo, vi) Educación, vii) Salud, viii) Integración Social, ix) Cultura, Recreación y Deporte, x), Ambiente, xi) Movilidad, xii) Hábitat, xiii) Mujeres, xiv) Seguridad, Convivencia y Justicia, y xv) Gestión Jurídica.

⁸ En el Sector Hacienda, y particularmente en la SDH, se incluyen los recursos de funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local (FDL), así como las transferencias para inversión de los mismos FDL y de las EICD, también se contabiliza el fondo cuenta del Concejo de Bogotá y los gastos del servicios de la deuda. Estos recursos recién citados, representaron el 94,8% (\$16,2 billones) del presupuesto de la SDH, sin embargo, su ejecución efectiva para el caso de los recursos a transferir, depende de las entidades y las EICD que reciben los dineros.

Figura 12. Distribución del presupuesto de gastos por sectores⁹.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

3.2 Presupuesto de gastos

3.2.1 Compromisos

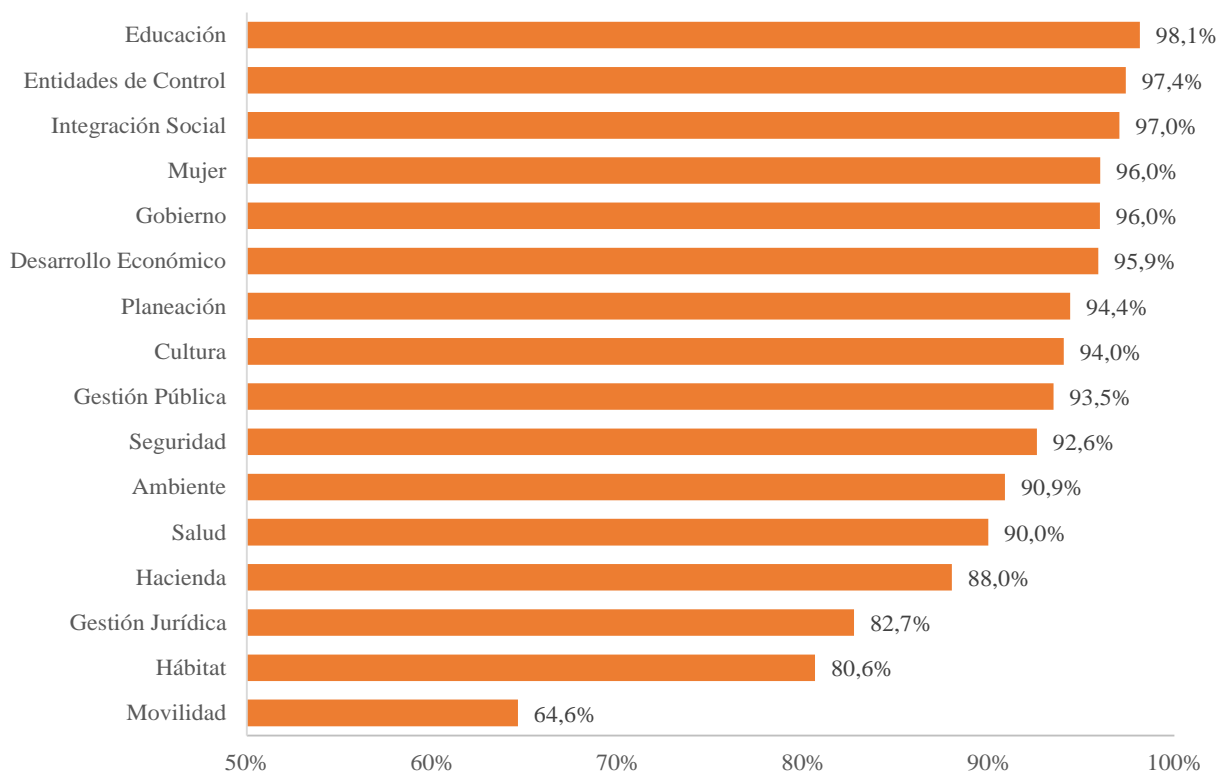
Del presupuesto asignado, los sectores que presentaron el mayor porcentaje de ejecución fueron: Educación (98,1%), Entidades de Control (97,4%), Integración Social (97,0%), Mujeres (96,0%) y Gobierno (96,0%). De igual forma, los menores porcentajes de ejecución correspondieron a Movilidad (64,6%), Hábitat (80,6%) y Gestión Jurídica (82,7%).

En general, resalta un bajo nivel de compromisos de aquellos sectores con mayor participación en el agregado total, situación especialmente evidente en Movilidad y Hábitat, y cuya excepción, correspondió a Educación e Integración Social, estos últimos, a pesar de contar con grandes presupuestos, lograron ejecutar la gran mayoría de sus asignaciones. Al comparar los grandes sectores rezagados con Educación, que cuenta con el cuarto mayor presupuesto del Distrito, se encuentra que este último supera en 33,5 p.p. a Movilidad y en 17,5 p.p. a Hábitat.

⁹ En algunas de las próximas figuras, los nombres de los sectores se denominarán así: i) Cultura: Cultura, Recreación y Deporte; ii) Desarrollo Económico: Desarrollo Económico, Industria y Turismo y iii) Seguridad: Seguridad, Convivencia y Justicia.

Entre los sectores que contaron con una baja participación en el Presupuesto General (menor o igual al 2%), se encuentra que Gestión Jurídica, a pesar de contar con la menor asignación, tuvo la ejecución sectorial más baja (82,7%), con una diferencia de 13,3 p.p. respecto al sector Mujeres, el cual logró el nivel de ejecución presupuestal más alto de este grupo.

Figura 13. Ejecución presupuestal sectorial 2016-2019



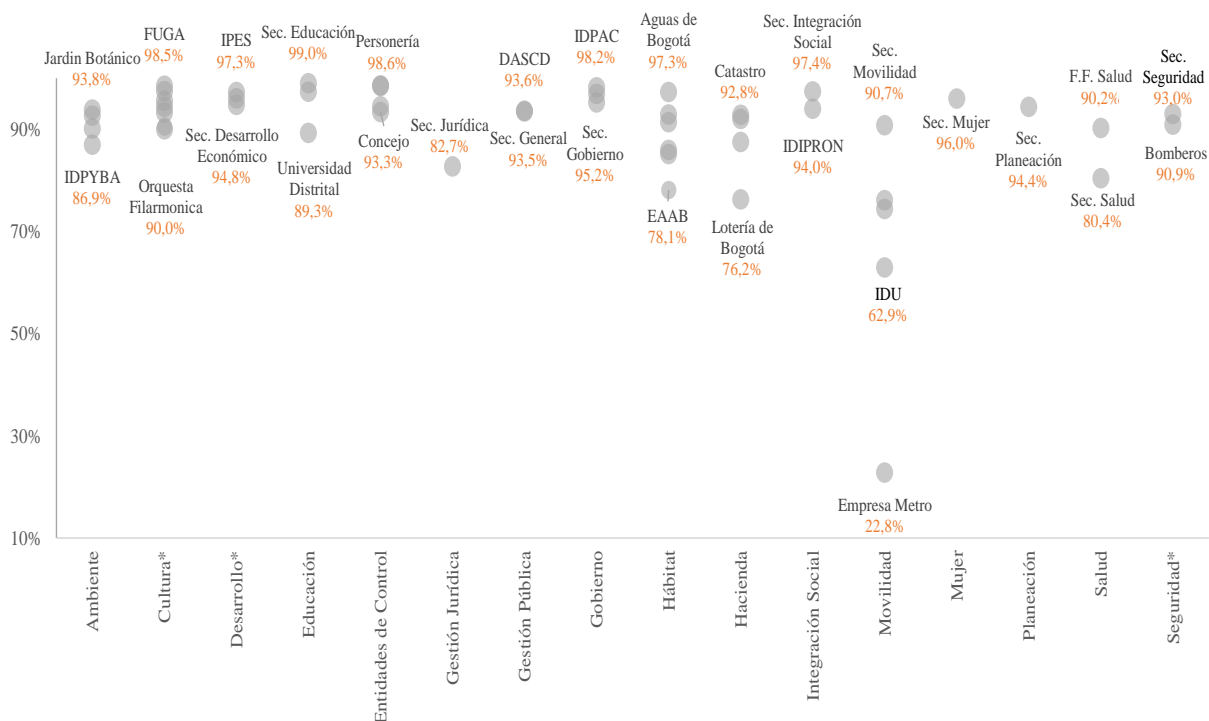
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Por su parte, la Figura 14 muestra la ejecución de las entidades distritales con el fin de analizar la heterogeneidad en la gestión presupuestal al interior de cada sector¹⁰. Los sectores con las mayores diferencias en la ejecución presupuestal entre sus entidades fueron Movilidad, Hábitat y Hacienda. De manera opuesta, las entidades que conforman los sectores de Gestión Pública, Desarrollo Económico e Integración Social obtuvieron niveles de ejecución presupuestal similares.

A su vez, la siguiente figura muestra para cada sector, cuáles fueron las entidades distritales con la más alta y la más baja ejecución durante el periodo de análisis; de manera general, se encuentra que la Secretaría Distrital de Educación y la Personería de Bogotá tuvieron las mayores niveles de ejecución, con el 99,0% y 98,6% de su presupuesto comprometido, y que la Empresa Metro de Bogotá tuvo la ejecución más baja con el 22,8%.

¹⁰ Es importante resaltar que Planeación, Gestión Jurídica y Mujeres son sectores que cuentan con una sola entidad.

Figura 14. Variación en la ejecución de las entidades por cada sector 2016-2019



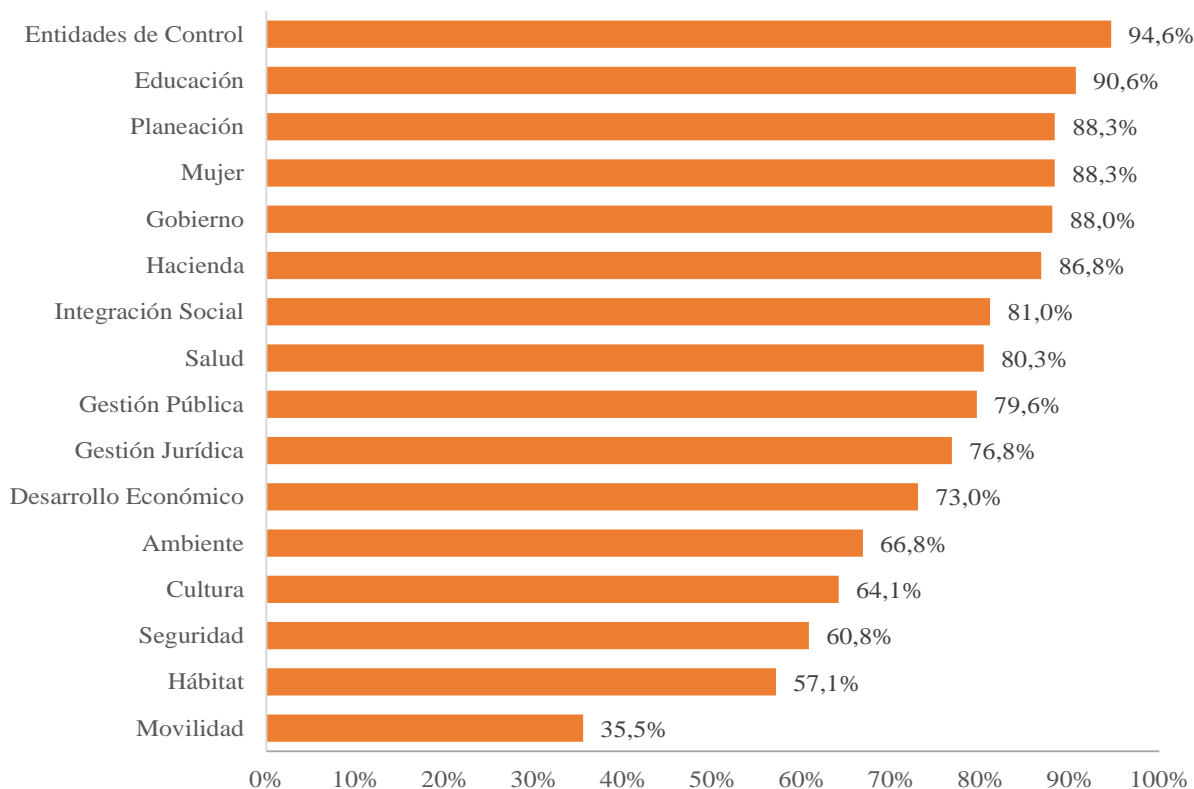
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

De la figura anterior, y teniendo cuenta el peso de las asignaciones presupuestales de determinadas entidades, se puede colegir que en buena medida, la Empresa Metro y el IDU, ocasionaron la baja ejecución en el sector de Movilidad, mientras que el sector Hábitat se vio impactado por el nivel de ejecución de la EAAB.

3.2.2. Giros

Con respecto a los giros realizados, se encontró que las Entidades de Control (94,6%), y los sectores de Educación (90,6%), Planeación (88,3%), Mujeres (88,3%) y Gobierno (88,0%) alcanzaron los porcentajes más altos. Caso contrario, los sectores de Movilidad (35,5%), Hábitat (57,1%) y Seguridad (60,8%), evidenciaron los niveles más bajos de desembolsos.

Figura 15. Porcentaje de giros por sectores 2016-2019



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

3.3 Inversión

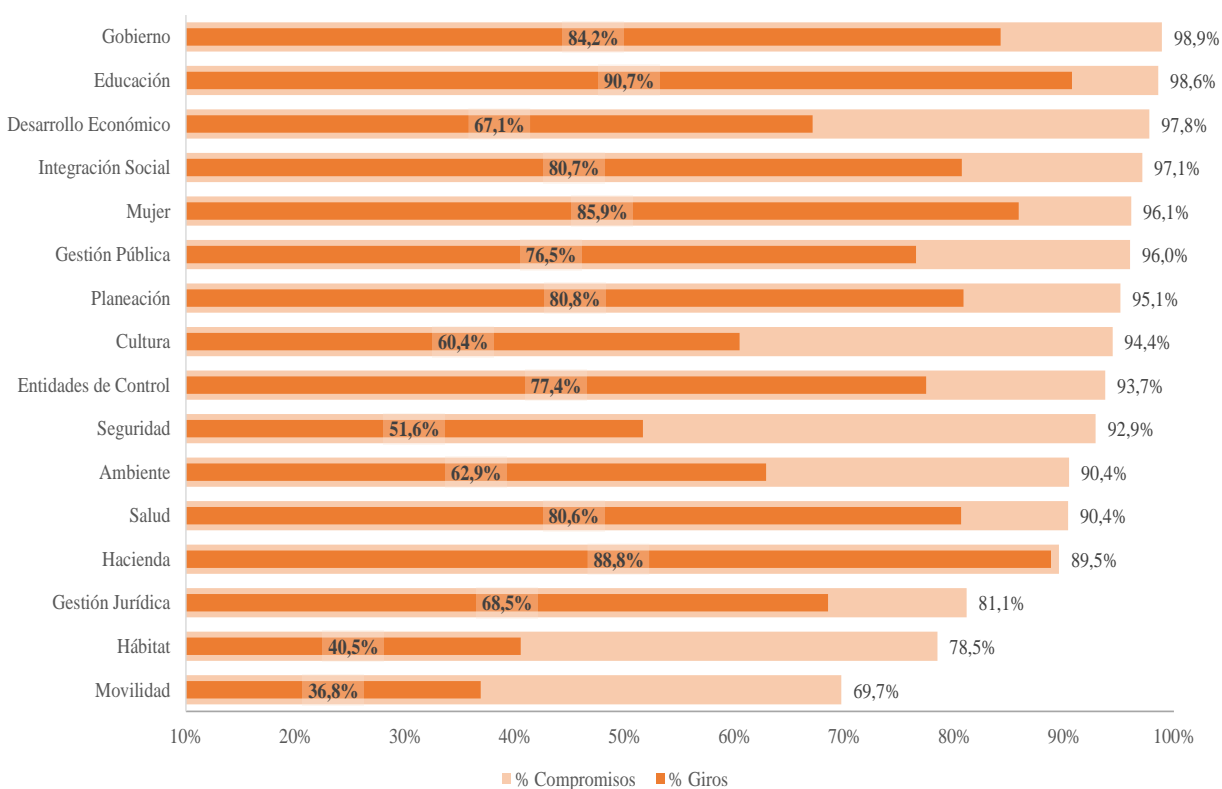
En esta sección se analiza la ejecución y los giros realizados en cada uno de los sectores, específicamente por el concepto de inversión. Este rubro contempla la inversión directa, los pasivos exigibles, las transferencias para inversión y las cuentas por pagar de inversión, teniendo que este último concepto sólo aplica para las EICD. El análisis de este uso de los recursos es de gran importancia, debido a que por este medio se financiaron los programas y proyectos de la ciudad.

Como se comentó con anterioridad, al finalizar el cuatrienio, el presupuesto de inversión disponible alcanzó un valor de \$79,7 billones, con una ejecución del 85,7% (\$68,3 billones) y una realización de giros del 66,4% (\$52,9 billones). Particularmente, 12 de los 16 sectores¹¹ ejecutaron (comprometieron) más del 90% de sus recursos disponibles por concepto de inversión, mientras que cuatro sectores no alcanzaron dicho nivel (Movilidad, Hábitat, Gestión Jurídica y Hacienda). En este contexto, de nuevo resaltan, los niveles óptimos de ejecución de sectores con grandes presupuestos, como son: Educación (98,6%) e Integración Social (97,1%).

¹¹ Para efectos del análisis, se agrupó al Concejo de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, la Personería de Bogotá y la Veeduría Distrital como el “Sector de Entidades de Control”.

Con respecto a los giros, los sectores Educación (90,7%), Hacienda (88,8%), Mujeres (85,9%) y Gobierno (84,2%) presentan el mayor porcentaje de pagos realizados, mientras que Movilidad, Hábitat y Seguridad alcanzaron a pagar únicamente el 36,8%, 40,5%, y 51,6% de sus asignaciones respectivas. Esta situación de rezago en la gestión de desembolsos, implica que una o varias entidades de los sectores recién mencionados, acumularan importantes montos de reservas presupuestales para 2020 y/o dejaron de ejecutar sus recursos disponibles; situaciones que necesariamente redundan en la entrega inoportuna de bienes y servicios a la comunidad, así como en el incumplimiento de las metas proyectadas.

Figura 16. Ejecución y giros realizados del presupuesto de inversión por sectores 2016-2019.



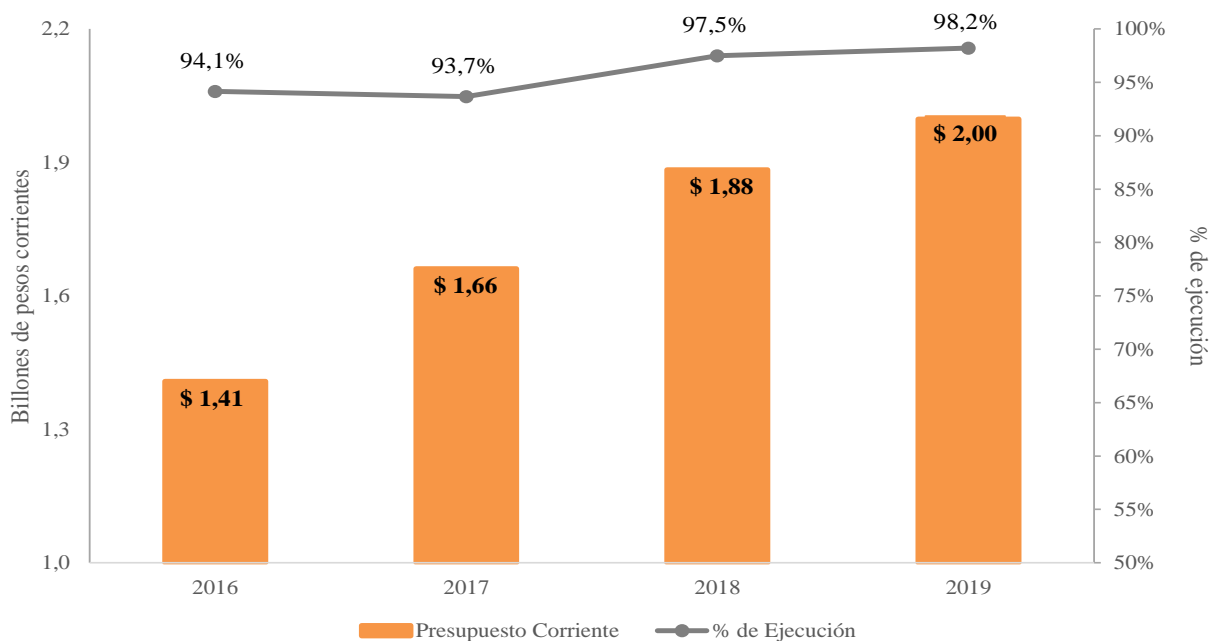
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

4. Localidades

4.1 Aspectos Generales

Los Fondos de Desarrollo Local (FDL) contaron con un presupuesto de gastos de \$7,0 billones. Esta asignación se distribuyó entre gastos de funcionamiento con un presupuesto de \$182.222 millones, disponibilidad final con \$5.892 millones e inversión que acumuló la gran mayoría de recursos, con un monto de \$6,8 billones.

Figura 17. Presupuesto de los FDL y porcentaje de compromisos



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

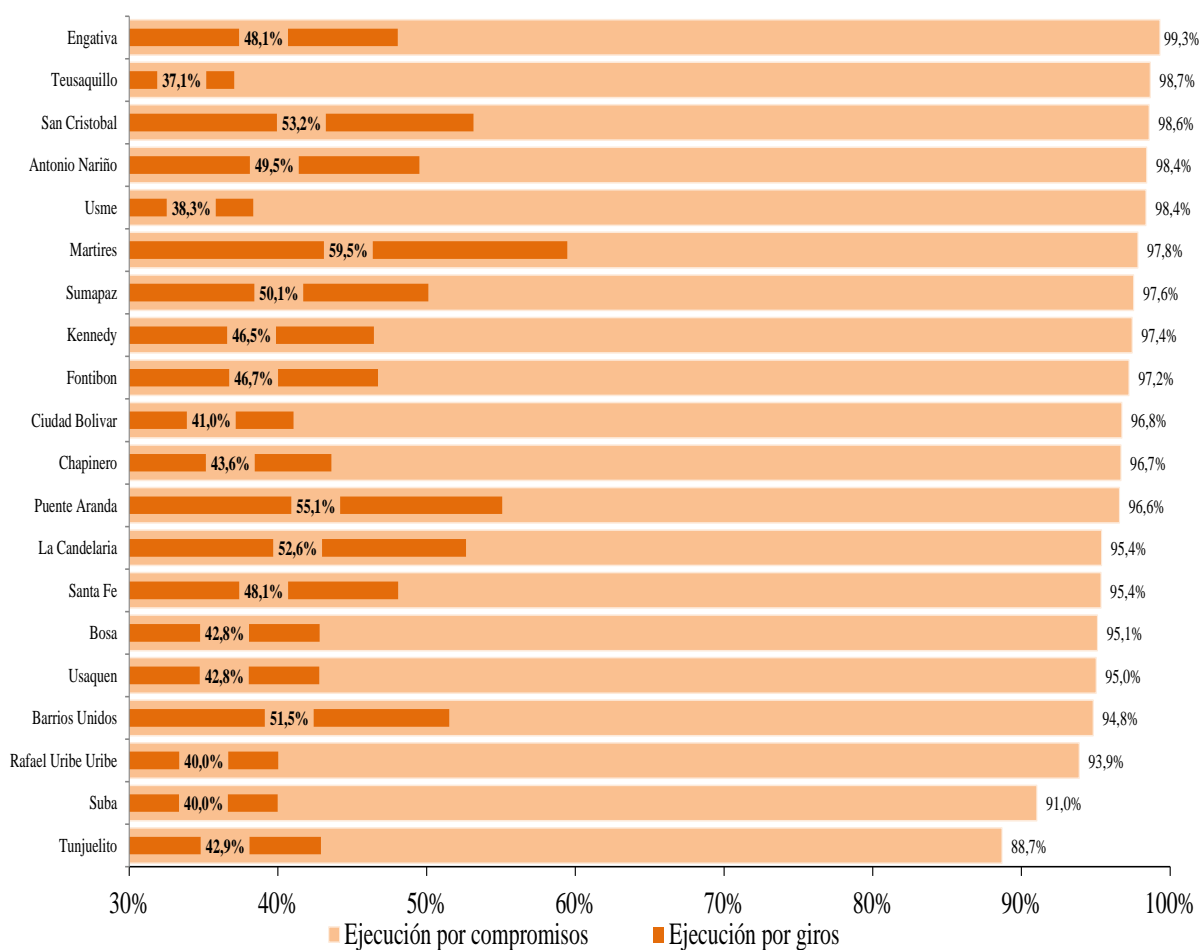
En la Figura 17 se puede observar que los presupuestos de los FDL aumentaron sostenidamente desde 2016. De esta forma, se alcanzó para 2019 un monto asignado de \$2,0 billones. Por su parte, también se observa que de manera agregada, los FDL aumentaron su porcentaje de ejecución desde 2017, llegando a su máximo en 2019 con el 98,2% de su asignación comprometida.

Las localidades que contaron con el mayor presupuesto en su orden fueron: Ciudad Bolívar (\$939.262 millones), Kennedy (\$749.582 millones) y Bosa (\$560.048 millones). Mientras que La Candelaria (\$107.830 millones), Antonio Nariño (\$131.150 millones) y Barrios Unidos (\$158.016 millones) tuvieron los menores presupuestos.

De los recursos asignados para el cuatrienio, los FDL ejecutaron de manera global el 96,1% (\$6,7 billones). Las localidades que alcanzaron el nivel de ejecución más alto fueron Engativá (99,3%), Teusaquillo (98,7%) y San Cristóbal (98,6%); mientras que las localidades con menor ejecución de recursos fueron Tunjuelito (88,7%), Suba (91,0%) y Rafael Uribe Uribe (93,9%).

Por otra parte, se tiene que el 44,8% (\$3,1 billones) de los recursos de los FDL fueron girados en la anualidad en la cual fueron asignados, siendo las localidades de Los Mártires (59,5%), Puente Aranda (55,1%) y San Cristóbal (53,2%) las que presentan la más alta realización de giros de manera oportuna, y Teusaquillo (37,1%), Usme (38,3%), Suba (40,0%) y Rafael Uribe Uribe (40,0%) la más baja.

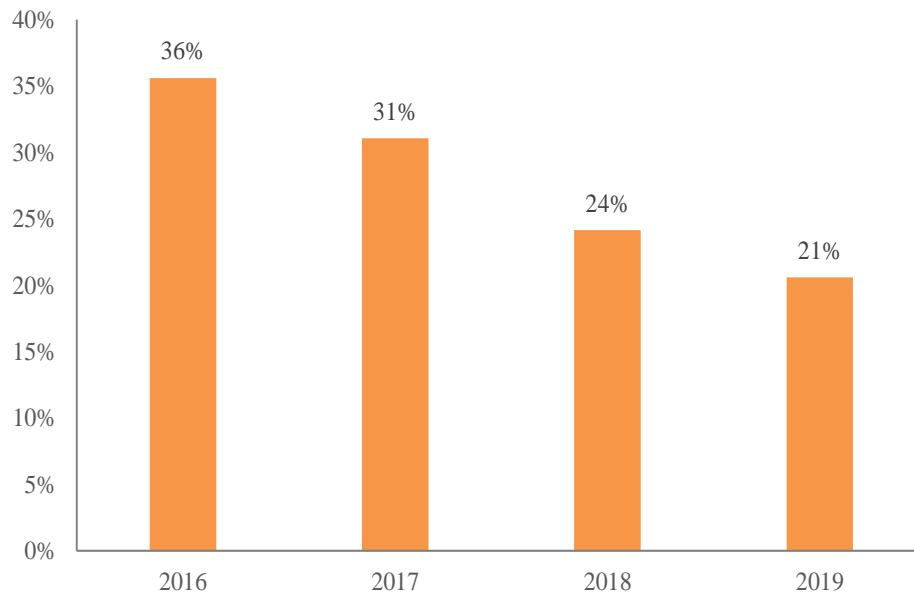
Figura 18. Ejecución de compromisos y giros de los FDL por localidad.



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

El bajo porcentaje de giros durante la anualidad en que fueron asignados los recursos, fue a su vez consecuencia del tardío perfeccionamiento de los compromisos presupuestales; en la Figura 19 se puede observar que en todas las vigencias, más de una quinta parte de los compromisos se consolidó durante diciembre. A pesar de lo anterior, se observó una mejora continua en la gestión presupuestal, pasando de realizar el 36% de los compromisos en diciembre del primer año de Administración, al 21% en el último.

Figura 19. Porcentaje de recursos comprometidos en diciembre de cada anualidad

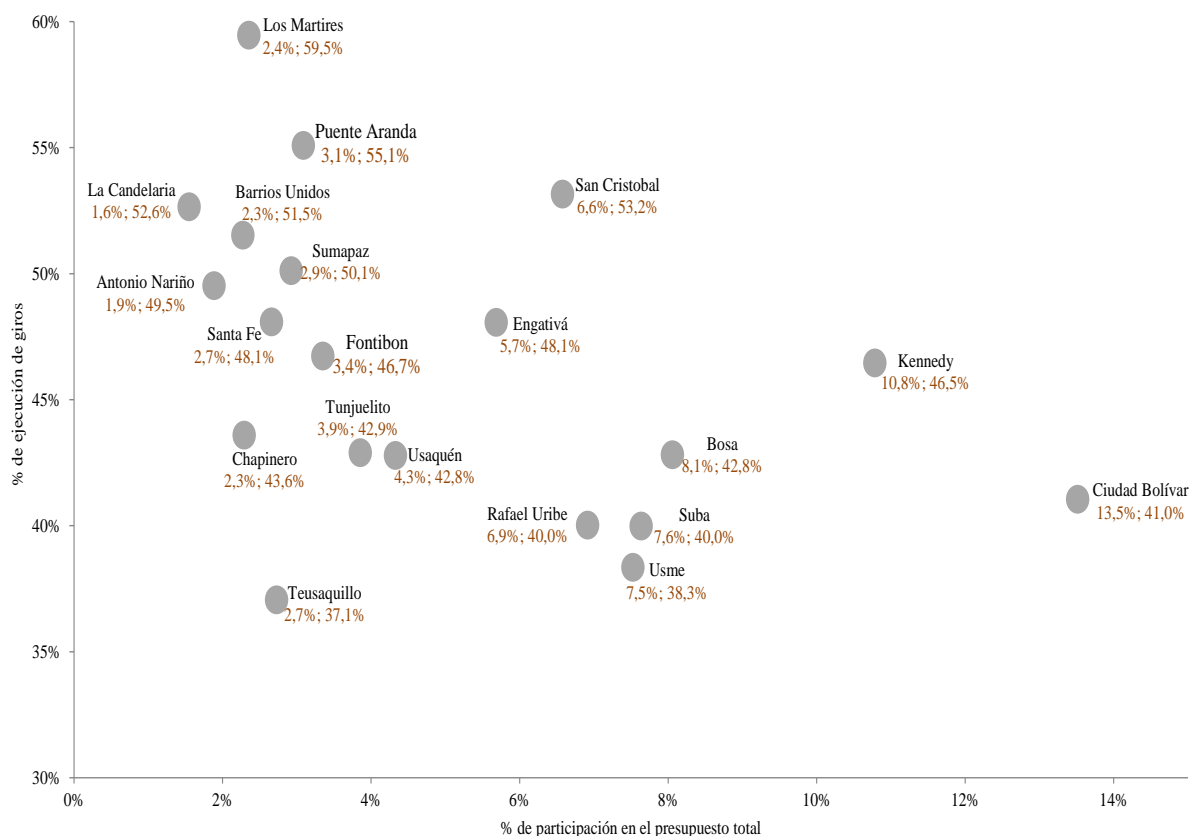


Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Como se observa, la mayoría de recursos asignados a los FDL fueron comprometidos, sin embargo dicho compromiso no contó con la mejor oportunidad, situación que se termina reflejando en la gestión de pagos. Por ello, a continuación se observa en la Figura 20 la relación entre los giros realizados por cada FDL y su participación en el presupuesto total, encontrando que en el contexto de las localidades con presupuestos menores, Los Mártires (59,5%) y Puente Aranda (55,1%) presentaron porcentajes de giros altos comparadas con localidades como Teusaquillo (37,1%) y Usaquén (42,8%), en las cuales se observó la situación contraria.

Entre las localidades con los mayores presupuestos, San Cristóbal (53,2%), Engativá (48,1%) y Kennedy (46,5%) tuvieron los mayores desembolsos, mientras que Usme (38,3%), Rafael Uribe Uribe (40,0%) y Suba (40,0%) los más bajos.

Figura 20. Giros de los FDL por localidad y participación en el presupuesto total



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Nota: el primer valor corresponde a la participación de la localidad en el total del presupuesto de los FDL, y el segundo corresponde al porcentaje de desembolsos.

4.2 Inversión

De los \$7,0 billones de presupuesto de los FDL, \$6,8 billones fueron asignados al componente de inversión de las localidades. Este rubro está compuesto por la Inversión Directa con un presupuesto de \$3,5 billones (52,3%) y por las Obligaciones por Pagar con recursos por valor de \$3,2 billones (47,7%). De lo anterior se desprende que las obligaciones por pagar, acumularon una cifra similar a la de inversión directa, lo cual a su vez, es el resultado de una gestión de compromisos y pagos tardía, que en últimas redundará en la entrega rezagada de bienes y servicios a la comunidad.

Particularmente, los recursos de inversión directa son distribuidos entre los pilares, ejes y programas contemplados en el PDD. El mismo contiene tres pilares: i) Igualdad de Calidad de Vida, ii) Democracia Urbana, y iii) Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana; y cuatro ejes transversales: i) Desarrollo Económico, Industria y Turismo, ii) Sostenibilidad Ambiental

basada en la Eficiencia Energética, iii) Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia, y iv) Nuevo Ordenamiento Territorial.

La distribución del presupuesto de inversión directa por pilar y por eje se presenta a continuación:

Figura 21. Distribución del presupuesto de inversión de los FDL por ejes y Pilares del PDD



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

Nota: durante la vigencia 2016 solo se invirtieron recursos en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y los mismos totalizaron \$747.041 millones. Estos valores no se incluyen en la gráfica por corresponder a otros ejes programáticos.

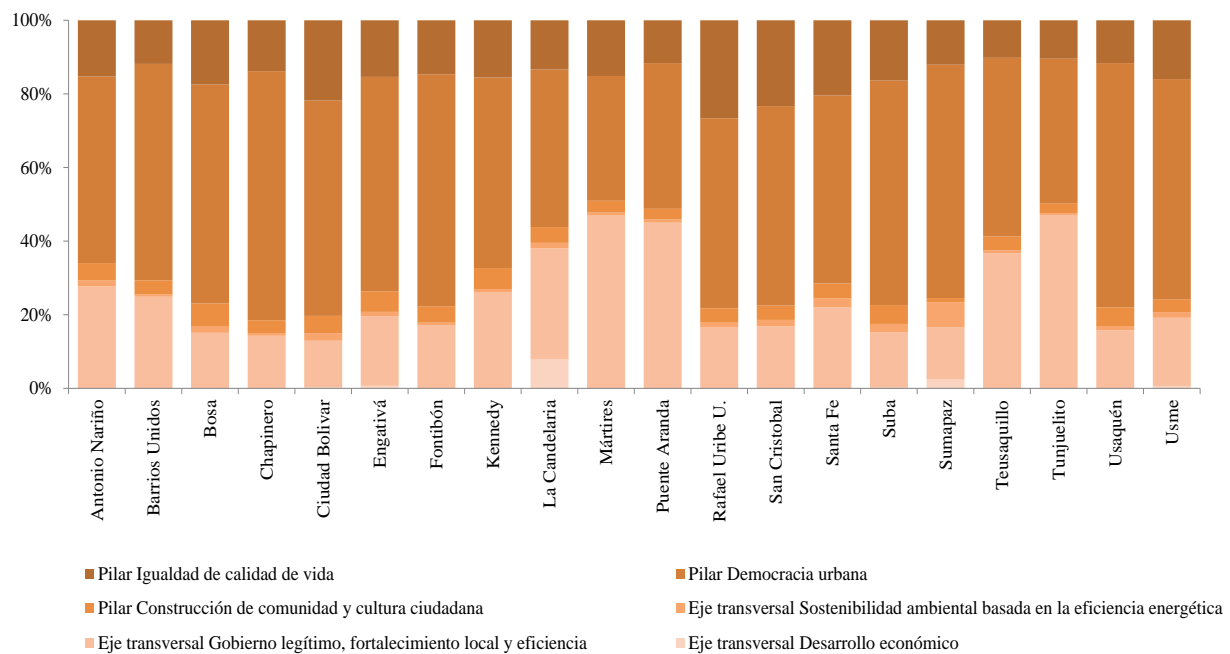
El pilar de Democracia Urbana, el cual contempla proyectos de movilidad y espacio público, contó con el mayor presupuesto de inversión directa, 55,5% del total (\$1,5 billones). El pilar Igualdad de Calidad de Vida, recibió una asignación de \$473.277 millones (16,9%) para el desarrollo de proyectos orientados prioritariamente a la población más vulnerable y especialmente a la primera infancia. Por último, el pilar Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana, tuvo una asignación de \$123.165 millones (4,4%), el mismo busca aumentar el cumplimiento de la ley y la cooperación ciudadana, consolidando espacios seguros y confiables para la interacción de la comunidad.

El eje transversal Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia tuvo recursos por valor de \$592.860 millones, correspondiente al 21,2% del presupuesto; por medio de este eje se busca fortalecer el buen gobierno y el servicio a los ciudadanos. El eje transversal de Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética contó con un presupuesto de \$45.136 millones que representaba el 1,6% del presupuesto total; este eje propende por diseñar una ciudad compacta,

que minimice el consumo de energía. Finalmente, el eje transversal de Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento, participó con un 0,3% (\$9.107 millones) del presupuesto de inversión directa, y el eje transversal Nuevo Ordenamiento Territorial no tuvo recursos asignados en los FDL para el periodo de análisis.

En la Figura 22 se muestra la distribución de la inversión entre pilares y ejes por cada una de las 20 localidades, a partir de la cual se pueden destacar algunas diferencias y similitudes entre las mismas.

Figura 22. Distribución de recursos de inversión de los FDL por localidades, ejes y pilares del PDD



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

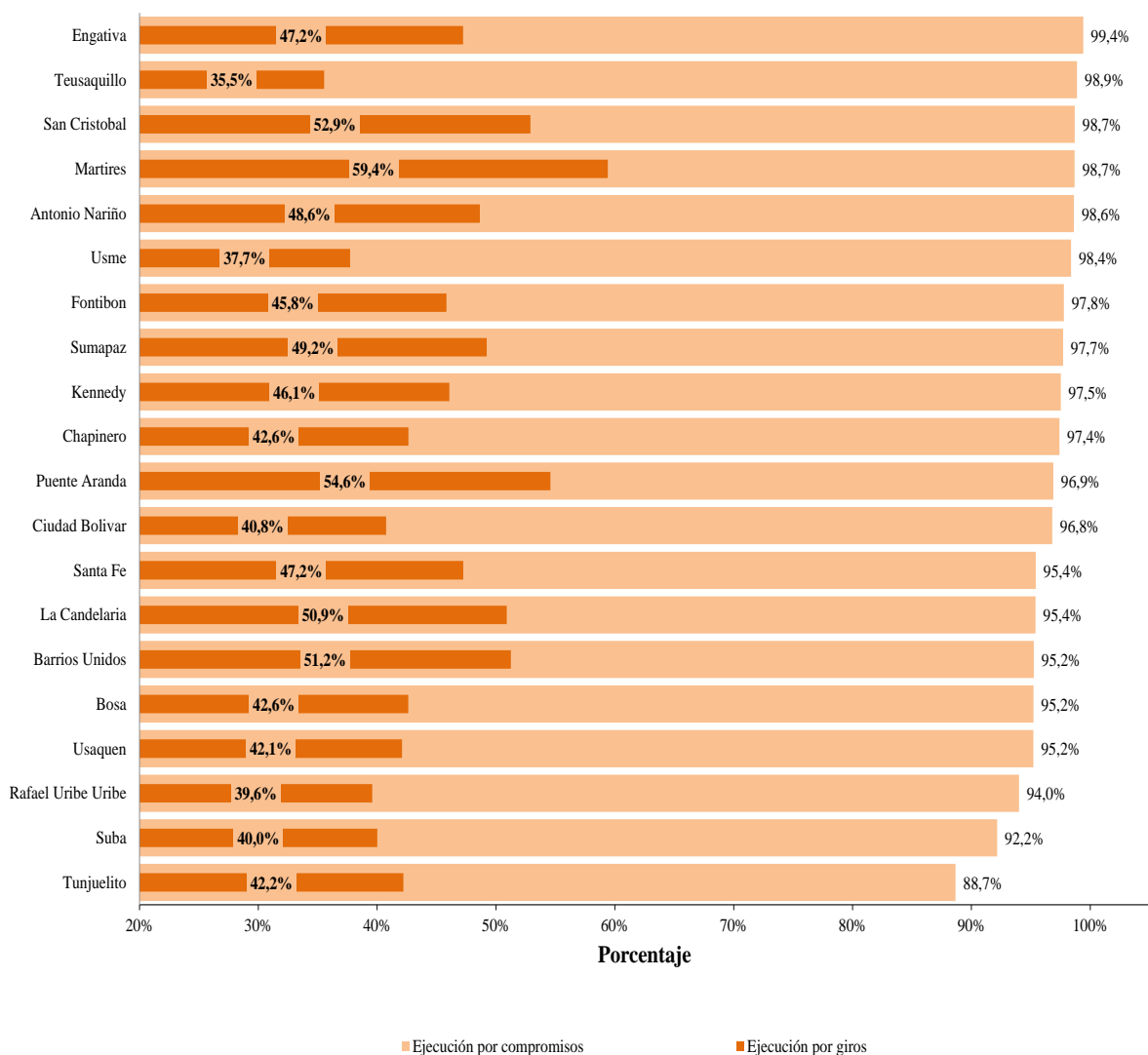
En síntesis, solo tres localidades (Los Mártires, Puente Aranda y Tunjuelito), no priorizaron presupuestalmente al pilar Democracia Urbana frente a los demás ejes y pilares. Democracia Urbana, en promedio tuvo el 54,0% de la inversión directa de los FDL, seguido del eje transversal Gobierno Legítimo con 24,1% y del pilar Igualdad de Calidad de Vida con 15,6%. Es decir que el énfasis de la Inversión local se centró en el incremento del espacio público y peatonal, así como de la infraestructura; seguido de las estrategias para el buen gobierno y el desarrollo administrativo, y de los programas de inclusión social.

Lo anterior implicó que solo seis de las veinte localidades, asignaran recursos escasos al eje transversal de Desarrollo Económico Basado en el Conocimiento, donde resaltan, La Candelaria con el 7,8% de sus presupuestos y Sumapaz con el 2,4%. Por su parte, el eje transversal de

Sostenibilidad Ambiental Basada en la Eficiencia Energética, únicamente dispuso de \$45.136 millones en todos los FDL.

Teniendo en cuenta la participación mayoritaria de la inversión en el presupuesto total de los FDL, la ejecución y los giros de los recursos por este concepto presentan valores muy similares a la ejecución global de los FDL, alcanzando los compromisos un porcentaje de 96,3 y los giros de 44,3. En particular, se tiene que la localidad de Engativá presentó la ejecución más alta (99,4%) y Tunjuelito la menor (88,7%). En cuanto a los giros de inversión, las localidades de Los Mártires y Puente Aranda presentan los mayores porcentajes de desembolsos con el 59,4% y 54,6% respectivamente, mientras que Teusaquillo, tuvo el porcentaje más bajo con el 35,5%.

Figura 23. Ejecución y giros realizados de recursos de inversión de los FDL por localidad, 2016-2019



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital, con base en datos extractados del Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS).

5. Conclusiones

- Durante la Administración Peñalosa (2016-2019) existió un importante aumento de los recursos programados por las entidades distritales; situación especialmente evidente para los dos últimos años de la Administración. A pesar de ello, precisamente en estas dos vigencias se dejó de comprometer el 20% del Presupuesto General, lo cual denota que se sobrestimó las necesidades presupuestales del gobierno y/o se dejó de concretar proyectos prioritarios.
- A pesar de que la Administración Distrital alcanzó los menores porcentajes de ejecución de su presupuesto en 2018 y 2019, los montos comprometidos y girados en dichas anualidades fueron ampliamente superiores a aquellos alcanzados previamente en la ciudad.
- Durante el cuatrienio, las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito aumentaron su preponderancia presupuestal, hecho que se vio impulsado por los montos que les fueron transferidos, provenientes del Administración Central; situación particularmente evidente para la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), Transmilenio S.A. y la Empresa Metro.
- A pesar de los mayores presupuestos de las EICD, estas dejaron de comprometer algo más de una tercera parte de su apropiación en 2018 y 2019, lo que implicó que algunas empresas jalonaran a la baja, tanto la ejecución presupuestal agregada del Distrito, como la de los sectores administrativos a los que pertenecen.
- En el cuatrienio se mantuvo la trascendencia presupuestal de la inversión como principal rubro de gasto, siempre con una apropiación por encima del 72% del presupuesto total, logrando su máxima preeminencia en la vigencia 2018, cuando se le destinó el 80,8% de los recursos totales del Distrito Capital. En general, este aumento de su participación, fue reforzado por un mayor monto de las transferencias del Administración Central para la inversión de las EICD.
- A su vez, al final del gobierno Peñalosa, el rubro de ingresos corrientes disminuyó su importancia presupuestal, en contraposición con los recursos de capital; situación que fue consecuencia de una mayor captación de dineros por crédito (endeudamiento), así como de la venta de activos (acciones del Grupo de Energía de Bogotá).
- Al cierre de 2019, la Administración Central, los Establecimientos Públicos, la Contraloría de Bogotá y la UDFC, consolidación \$3,1 billones de reservas presupuestales, cifra elevada, equivalente al 16,1% de lo comprometido por estas entidades.
- En el cuatrienio, cuatro sectores tuvieron un presupuesto superior a 16 billones de pesos, acumulando más del 75% de la apropiación general, los cuales en su orden de importancia presupuestal fueron: Movilidad con una asignación de \$24,5 billones, Hacienda con \$20,7 billones, Hábitat con \$18,1 billones y Educación con \$16,1 billones.

- Del presupuesto asignado, los sectores que presentaron el mayor porcentaje de ejecución fueron: Educación (98,1%), Entidades de Control (97,4%), Integración Social (97,0%), Mujeres (96,0%) y Gobierno (96,0%). De igual forma, los menores porcentajes de ejecución correspondieron a Movilidad (64,6%), Hábitat (80,6%) y Gestión Jurídica (82,7%).
- En general, resalta un bajo nivel de compromisos de aquellos sectores con mayor participación en el agregado total, situación especialmente evidente en Movilidad y Hábitat, y cuya excepción, correspondió a Educación e Integración Social, estos últimos, a pesar de contar con grandes presupuestos, lograron ejecutar oportunamente la gran mayoría de sus asignaciones.
- Teniendo en cuenta el peso de las asignaciones presupuestales de determinadas entidades, se puede colegir que en buena medida, la Empresa Metro y el IDU, ocasionaron la baja ejecución en el sector de Movilidad, mientras que el sector Hábitat se vio impactado por el nivel de ejecución de la EAAB.
- A nivel local, el pilar programático “Democracia Urbana” de “Bogotá Mejor Para Todos”, tuvo en promedio el 54,0% de la inversión directa de los FDL, seguido del eje transversal “Gobierno Legítimo” con 24,1% y del pilar “Igualdad de Calidad de Vida” con 15,6%. Es decir que el énfasis de la inversión local, se centró en el incremento del espacio público y peatonal, así como de la infraestructura disponible; seguido de las estrategias para el buen gobierno y el desarrollo administrativo, y de los programas de inclusión social.
- Para los cuatro años de la Administración Peñalosa, los FDL ejecutaron gran parte de sus recursos de manera tardía, implicando que se concretaran los compromisos presupuestales en los últimos meses de cada anualidad, y en consecuencia, que persistiera una amplia constitución de obligaciones por pagar, así como demoras en la entrega de bienes y servicios a la comunidad.



Seguimiento a la ejecución del
Presupuesto General de Bogotá,
Distrito Capital, 2016-2019.

Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Estadísticas – Proyecciones de Población*. Secretaría Distrital de Planeación. [Pagina Web]. Recuperado de:
<http://www.sdp.gov.co/gestion-estudios-estrategicos/estudios-macro/proyecciones-de-poblacion>.

Concejo de Bogotá. (26 de diciembre de 2018). *Expedición del presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones, para la vigencia 2019 en el Distrito Capital* [Acuerdo 728 de 2018]. Recuperado de:
http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Acuerdo_728_2018_Expedicion_Ppto_2019.pdf.

FIN