



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

Doctores
RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público
JAIRO ALONSO BAUTISTA
Director General del Presupuesto Público Nacional (e)
Correo: relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Contraloría General de la República :: SGD 04-03-2024 17:10
Al Contestar Cite Este No.: 2024EF0039520 Fol:19 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS MARIO
ZULIAGA PARDO
DESTINO RICARDO BONILLA GONZALEZ / MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
ASUNTO ADVERTENCIA AL GESTOR FISCAL SOBRE EL DECRETO DE LIQUIDACION DEL
OBS 80110, PROYECTO CD ECONOMIA Y FINANZAS
2024EE0039520 

Contraloría General de la República :: SGD 04 03 2024 17:10
Al Contestar Cite Este No.: 2024EF0039520C1 Fol:19 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS MARIO
ZULIAGA PARDO
DESTINO JAIRO ALONSO BAUTISTA, PRESUPUESTO PUBLICO NACIONAL
ASUNTO ADVERTENCIA AL GESTOR FISCAL SOBRE EL DECRETO DE LIQUIDACION DEL
OBS
2024EE0039520C1 

ASUNTO: ADVERTENCIA AL GESTOR FISCAL sobre el Decreto de liquidación del presupuesto general de la nación (PGN) 2024 y anexo del decreto de liquidación del PGN 2024.

Respetados doctores:

En el marco de las facultades constitucionales y legales atribuidas a este órgano de control¹, me permito realizar un pronunciamiento de **advertencia ordinaria como gestor fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional**, en el ejercicio de la vigilancia fiscal ordinaria a la programación y ejecución presupuestal; en concreto, respecto del Decreto de liquidación del presupuesto general de la nación (PGN) 2024 y anexo del decreto de liquidación del PGN 2024, lo cual permitió evidenciar actuaciones de la Administración de orden jurídico, técnico y financiero que afectan la adecuada gestión fiscal frente a las distintas obligaciones presupuestales adquiridas.

En ese orden, se procede a exponer el análisis efectuado por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, en coordinación con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata -DIARI, respecto a ese asunto.

1. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA ADVERTENCIA

De acuerdo con lo previsto en el artículo 267 de la Constitución Política, reformado por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 04 de 2019, el control fiscal es una función pública a cargo de la Contraloría General de la República que puede ser ejercido, entre otros, de forma preventiva y concomitante, según sea necesario, para garantizar la defensa y protección del patrimonio público, control que no implica coadministración y se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, es de

¹ Artículos 267 y 268 de la Constitución Política; artículos 67 y s.s. del Decreto Ley 403 de 2020 y la Resolución Reglamentaria Orgánica 0062 de 2023 de esta Entidad



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

carácter excepcional, no vinculante, y se materializa mediante la emisión de una advertencia al gestor público, cuyo ejercicio y coordinación corresponde exclusivamente al Contralor General de la República, en los términos del numeral 13 del artículo 268 del citado ordenamiento constitucional.

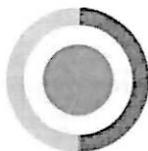
Ahora bien, el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Acto Legislativo 04 de 2019, expidió el Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020 que tuvo por objeto, entre otros aspectos, regular el control concomitante y preventivo en procura del fortalecimiento del control fiscal, desarrollado en el Título VII, artículos 54 a 72 del referido ordenamiento.

En este sentido, los artículos 67 y 68 del Decreto Ley 403 de 2020 establecen que el control fiscal concomitante y preventivo se materializa en la emisión de un pronunciamiento de advertencia, de carácter no vinculante para el gestor fiscal, sustentado en las facultades de vigilancia y seguimiento permanente al recurso público, sobre el evento o riesgo identificado que puede generar una pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública; con el propósito de que adopten las medidas que considere procedentes para ejercer control sobre los hechos así identificados y evitar que el daño se materialice o se extienda. Se reitera que esta facultad es exclusiva del Contralor General de la República.

Así mismo, conforme a lo reglado por el artículo 69 de la misma norma, se precisa que la advertencia es de carácter excepcional y se adopta previa verificación del asunto en curso, concreto e identificado, con base en alguno de los siguientes criterios: i) trascendencia social, ii) alto impacto ambiental, y iii) alta connotación económica.

En desarrollo de lo anterior, la Resolución Reglamentaria Orgánica 0062 del 3 de mayo de 2023, "Por la cual se reglamenta la advertencia ordinaria de control concomitante y preventivo, con fundamento en el ejercicio ordinario de la vigilancia fiscal, en la Contraloría General de la República", en la que se señaló que la advertencia ordinaria es la proveniente de la vigilancia fiscal ordinaria, y la advertencia especial la resultante del seguimiento permanente a los recursos públicos y, en ese sentido, la generación de la advertencia debe estar precedida del trámite previsto en el artículo 10 de la referida Resolución, que dispone que en el evento en que el Contralor General de la República estime procedente emitir la advertencia, comunicará el pronunciamiento al gestor fiscal y a la unidad u oficina de control interno de la entidad, así como la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República para su registro en el Sistema General de Advertencia Pública -SIGAP.

Por otra parte, respecto al daño patrimonial al Estado, el artículo 6 de la Ley 610 de



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

2000 establece que este está constituido por la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Igualmente indica que el mismo puede producirse por la acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ha indicado el Consejo de Estado², sobre los intereses patrimoniales del Estado, lo siguiente:

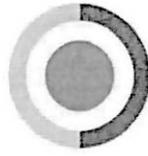
"(...) el concepto de patrimonio público se amplió involucrando bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población. En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio)

(...)

"La consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva."

2. ANTECEDENTES

² Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, veintiuno (21) de mayo de dos mil ocho (2008), Radicación número: 54001-23-31-000-2004-01415-01(AP)



CONTRALORÍA

General de la República

Despacho del Contralor General

En desarrollo de la función de vigilancia fiscal ordinaria realizada por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, y la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, han identificado un riesgo sobre la afectación negativa a los intereses públicos en lo relativo al Decreto de liquidación del presupuesto general de la nación (PGN) 2024 y anexo del decreto de liquidación del PGN 2024, como resultado de las actividades relacionadas con el análisis de la normativa que regula la materia, así:

“Antecedentes técnicos:

El diseño legal del marco presupuestal es muy restrictivo y normatizado con lo cual, como la CGR ha mencionado en sus informes sobre la Cuenta del Presupuesto y del Tesoro, la ejecución presupuestal se hace inflexible y son muy pocas las opciones para su ajuste a lo largo de cada vigencia.

Anualmente, tras la aprobación por el Congreso de la República del Presupuesto General de la Nación -PGN-, el presidente de la República promulga la respectiva Ley, seguido por la expedición por parte del Gobierno Nacional del Decreto de liquidación del PGN. Este procedimiento se debe realizar antes del comienzo de la siguiente vigencia fiscal, garantizando la ejecución oportuna de todos los gastos estatales al iniciar el nuevo año.

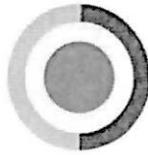
El Presupuesto General de la Nación se aprueba con una estructura detallada para cada sección y unidad ejecutora incluida en él. La desagregación correspondiente debe ser efectuada en el Decreto de Liquidación para su inclusión en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- antes del 31 de diciembre del año de aprobación.

El Decreto de Liquidación debe integrar tres (3) elementos esenciales: en primer lugar, debe contener el articulado pertinente; en segundo lugar, debe incorporar todas las modificaciones efectuadas por el poder legislativo; y, en tercer lugar, debe incluir un anexo detallado de todas las partidas presupuestarias, facilitando así su ejecución correspondiente.

Antecedentes Legales

El mencionado anexo contiene el detalle del gasto para la vigencia respectiva, de acuerdo a lo expuesto por el Artículo 67 del Decreto 111 de 1996:

“Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación. En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - dirección general del presupuesto nacional observará las siguientes pautas:



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

1. Tomará como base al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno a la consideración del Congreso.
2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (L. 38/89, art. 54; L. 179/94, art. 31).

El decreto de la liquidación del presupuesto deberá tomar como base el proyecto de Ley de presupuesto presentado por el gobierno al Congreso de la República y deberá contener todas las modificaciones realizadas durante las discusiones en el Congreso. El Decreto deberá ir acompañado de un anexo, el cual tendrá el detalle del gasto para la vigencia fiscal respectiva.

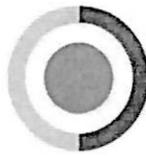
El Decreto 412 de 2018, artículos 5 y 6, modifica los artículos 2.8.1.4.2. y 2.8.1.5.2 del Decreto Reglamentario Único de Hacienda 1068 de 2015, respectivamente, los cuales quedaron así:

Artículo 5°. *Modificación del artículo 2.8.1.4.2 del Capítulo 4, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015. Modifíquese el artículo 2.8.1.4.2 del Capítulo 4, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:*

“Artículo 2.8.1.4.2. *Clasificación del Proyecto de presupuesto. El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso de la República clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y subprogramas”.*

Artículo 6°. *Modificación del artículo 2.8.1.5.2 del Capítulo 5, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015. Modifíquese el artículo 2.8.1.5.2 del Capítulo 5, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:*

“Artículo 2.8.1.5.2. *Anexo del Decreto de Liquidación. El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 2.8.1.4.2, la desagregación para el caso de inversión, identificando los proyectos asociados a los programas de inversión y para el caso de funcionamiento y servicio de la deuda de acuerdo a las cuentas, subcuentas y objetos de gasto que determine el Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con sujeción a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en armonía con el estándar internacional de finanzas públicas.*



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

Igualmente, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá las Unidades Ejecutoras Especiales, que se identifiquen". Negrilla extratextual.

De acuerdo con el Decreto 1068 de 2015, el anexo del decreto de liquidación y el anexo de la composición del presupuesto de rentas de la vigencia fiscal que se inicia se registrará en el SIIF Nación antes del 31 de diciembre del año en que se aprobó.

Artículo 2.9.1.2.6. Registro del anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación y de sus modificaciones. *La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación y el anexo de la composición del presupuesto de rentas de la vigencia fiscal que se inicia antes del 31 de diciembre del año en que se aprobó.*

Lo Observado y sus Riesgos:

Después de examinar exhaustivamente los antecedentes técnicos y legales pertinentes, procederemos a exponer con detalle lo que se considera un error en el decreto de liquidación. Este tema ha sido objeto de amplia discusión debido a los posibles inconvenientes presupuestales y legales que podría generar. En nuestra evaluación, el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación para el año fiscal 2024 presenta dos problemas de importancia fundamental:

Primero: *El artículo 1 de la ley 2295 de 2023, detalla el monto del presupuesto de gastos y a su vez relaciona las partidas del PGN para el 2024, omitiendo el hecho de que el detalle del decreto debe ir en un anexo, no en el articulado.*

Segundo: *De acuerdo con el Artículo 67 del Decreto 111 de 1996, se deberá presentar el detalle de la Ley de Presupuesto y no se cumple en la medida en que los gastos de inversión no se desagregaron a nivel de proyecto. En cuanto al detalle del anexo del decreto de liquidación, el Decreto 1068 de 2015, Artículo 2.8.1.5.2. establece que deberá contener la desagregación de todos los recursos a nivel de proyecto, lo cual no se cumplió.*

Respuesta del Gobierno:

Ante la insistente cobertura mediática y las críticas constantes de diversos sectores, el Gobierno Nacional emitió el decreto 0163 del 14 de febrero de 2024, comúnmente conocido como decreto de yerros, con el propósito de abordar las deficiencias presentadas por el decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023. Sin embargo, la



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

enmienda realizada fue parcial y no se logró desagregar completamente, a nivel de proyecto, el gasto de varias secciones del presupuesto.

Esta situación implica que el gasto de esas secciones, que no fue desglosado a nivel de proyecto, queda sujeto a la discreción del presidente de la República, quien tiene la autoridad para aprobar o rechazar los movimientos presupuestarios según su criterio, lo que limita las atribuciones de los ordenadores del gasto (Artículo 110 EOP). Esta circunstancia podría acarrear riesgos para el cumplimiento de las obligaciones financieras del Estado, lo cual podría poner en peligro el patrimonio público debido a posibles acciones legales derivadas de incumplimientos eventuales.

Ejecución presupuestal.

En el año 2023, el rezago constituido alcanzó la cifra de \$36,02 billones, de los cuales \$34,98 billones corresponden a las reservas constituidas y el saldo restante, \$1,04 billones, corresponde a cuentas por pagar. Las pérdidas por apropiación se mantuvieron como proporción de la apropiación definitiva, representando un 4,1% en la vigencia considerada, en comparación con el 4,2% registrado en 2022. La ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), en términos de obligaciones (recibo de bienes y servicios), incluyendo el servicio de la deuda, disminuyó con respecto a 2022, pasando del 88,4% al 87,59%. No obstante, mientras que la ejecución en gastos de funcionamiento aumentó del 89% en 2022 al 90,37% en 2023, por el contrario, en la inversión, la ejecución se contrajo al 71,27% frente al 78,8% registrado en la vigencia anterior."

2.1. Informe de vigilancia ordinaria

Mediante informe con radicado SIGEDOC 2024IE0023776, el Contralor Delegado para para Economía y Finanzas Públicas y el Director de la Dirección de Información, Análisis y Reacción inmediata, recomendaron a este Despacho emitir una advertencia ordinaria al Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General del Presupuesto Público Nacional; por los riesgos de afectación negativa a los intereses públicos identificados por la Contraloría General de la República, en virtud de la vigilancia ordinaria sobre el Decreto de liquidación del presupuesto general de la nación (PGN) 2024 y anexo del decreto de liquidación del PGN 2024.

2.1.1. Documentos de trabajo, informes de avance, informes parciales y demás soportes.

- Requerimiento sobre información y trámite del Presupuesto General de la Nación Vigencia 2024 dirigido al Ministro de Hacienda y Crédito Público – Ricardo Bonilla González. 2024EE0018755.



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

- Respuesta al requerimiento, información y trámite del Presupuesto General de la Nación Vigencia 2024, Oficio CGR 2024EE0018755 y radicado MHCP 1-2024-009589 con radicado 2-204-006304.
- Revisión y análisis técnico de la ejecución presupuestal de inversión, registrada en el SIIF con corte a 31 de enero de 2024. Boletín y comunicado a prensa.

2.1.2. Descripción de las actividades desarrolladas por la Contraloría General de la República

- Análisis y presentación en la comisión económica conjunta de Senado de la República y Cámara de Representantes, los resultados del análisis del anteproyecto de ley del presupuesto. - Única vez (22 de agosto de 2023).
- A través del oficio 2024EE0018755, se requirió por parte del Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República, doctor Carlos Mario Zuluaga Pardo, los siguientes aspectos:
 - ❖ Explicar el trámite que se llevó a cabo para la expedición del Decreto 2295, del 29 de diciembre de 2023 (Decreto de Liquidación) basado en la Ley 2342 del Presupuesto General de la Nación 2024 aprobada por el Congreso.
 - ❖ El EOP establece que el Decreto de liquidación debe venir acompañado por el anexo donde se desagrega las partidas presupuestales. ¿Cuál fue la razón jurídica y presupuestal para incluir el anexo como el numeral 1 del Decreto?
 - ❖ El Decreto 2295 de 1993 no se acompañó con el anexo que debe contener el detalle del gasto para el año fiscal 2024, acorde al numeral 3 del artículo 67 del Decreto 111 de 1996, si no que se indicó en el Decreto que el anexo es lo contenido en el artículo 1:
 - ¿Este sería un vicio de forma?
 - ¿Cuál sería el procedimiento formal para subsanar ese posible error en la presentación del Decreto de Liquidación?
 - ❖ En el presupuesto para la vigencia 2024, \$28,4 billones se encuentran en OTRAS TRANSFERENCIAS- DISTRIBUCIÓN PREVIO CONCEPTO DGPPN que son denominadas "*partidas globales*". Este es el mayor monto en las últimas vigencias.



CONTRALORÍA

General de la República

Despacho del Contralor General

- ¿Por qué un monto considerable (5,6%) del presupuesto se presenta agregado?
 - ¿Qué partidas presupuestales componen cada uno de dichos montos y cuál era su destinación?
 - ¿Cuáles son sus fuentes de financiación?
 - ¿Algunas de estas partidas involucran recursos ya comprometidos por la figura presupuestal de las vigencias futuras?

 - ¿En cuánto se estaría desfinanciando los proyectos de inversión que están apalancados con ellas, tales como las vías 4G?
- Revisión y análisis técnico del Decreto de Liquidación 2295 del 29 de diciembre de 2023. (12 de febrero de 2024)

En el análisis realizado del decreto de liquidación 2295, se observó las siguientes entidades sin la debida desagregación a nivel de detalle, por un monto de \$18,25 Billones.

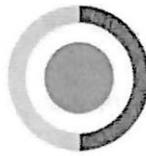
ENTIDAD	APRO. DEFINITIVA
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - GESTIÓN GENERAL	2.028.714.837.080
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	5.125.014.817.024
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	3.951.984.590.224
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	7.153.266.094.769
TOTAL	18.258.980.339.097

- Revisión y análisis técnico de la ejecución presupuestal de inversión, registrada en el SIF con corte a 31 de enero de 2024. Este análisis se realiza mensualmente. – Mediados de febrero.

- Se llevó a cabo una revisión con el propósito de determinar si la falta de desglose de las subpartidas en el decreto de liquidación 2295 del 29 de diciembre de 2023 tuvo un impacto en la ejecución de las entidades pertinentes.

- Revisión y análisis técnico de las vigencias futuras comprometidas para 2024 y los proyectos del INVIAS y la ANI entre otras, que fueron desagregadas en el decreto 0163 de 2024. – Mediados de febrero 2024 (única vez).

- Pronunciamiento del Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República en medios de comunicación.



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

2.1.2 HITOS DE GESTIÓN ANALIZADOS Y RIESGOS

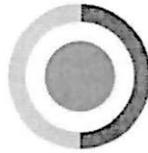
- *Expedición del Decreto de Liquidación 2295 del 29 de diciembre de 2023 "Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y se definen los gastos"*
- *La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación y el anexo de la composición del presupuesto de rentas de la vigencia fiscal que se inicia antes del 31 de diciembre del año en que se aprobó.*
- *Expedición del Decreto 0163 del 14 de febrero de 2024: "Por el cual se modifica el artículo 92 del Decreto 2295 de 2023.*

Riesgos identificados

Los siguientes son los riesgos que se han identificado conforme a la vigilancia ordinaria sobre el Decreto de liquidación del presupuesto general de la nación (PGN) 2024 y anexo del decreto de liquidación del PGN 2024. Estos tal cual como aparecen en el informe Interno de febrero de 2024:

"El Gobierno Nacional buscó corregir los posibles vicios en la elaboración del Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023 mediante la expedición del decreto 0163 del 14 de febrero de 2024, en el cual se pretendió corregir las fallas presentadas por el decreto de liquidación inicial. No obstante, al analizar el detalle y la forma en que se realizó este ajuste, la CGR considera que se resolvió parcialmente la problemática por dos hechos:

1. *No se deroga el artículo 1 del Decreto 2295 de 2023, simplemente se modifica, con lo cual se deja sin desagregar no solamente una parte importante de la Inversión de los proyectos viales por \$13 billones, sino que se mantiene el nivel agregado en las bolsas de buena parte de la ejecución de la inversión del resto del presupuesto de la Nación. Se mantuvo en el artículo 1, que no es anexo, la totalidad del gasto de ministerios (excepto Hacienda), agencias (excepto ANI), institutos (excepto Invías) y unidades (excepto unidad de infraestructura).*
2. *Como se colige, en estos casos, además, se dejó sin desagregar la inversión. Así, la ejecución de estos presupuestos quedó sujeta a la discrecionalidad de la Presidencia (En el caso de las agencias, es una situación delicada, porque se trata de entidades ejecutoras, donde la autonomía es un factor decisivo para su operación). Mas aún, en el caso de las entidades donde se*



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

realizó la desagregación, el gasto de funcionamiento desagregado sigue figurando en el artículo 1, que no es anexo. En otras palabras, Presidencia mantiene el manejo discrecional sobre su gasto de funcionamiento.

Con lo anterior se advierte que el gasto de muchas secciones presupuestales que se dejaron de desagregar a nivel de proyecto estaría ejecutándose en forma discrecional por parte del Presidente, por el hecho de que es éste quien autoriza o no el movimiento presupuestal de acuerdo con su criterio, quitando atribuciones a los ordenadores del gasto, Artículo 110 EOP, lo que conllevaría riesgos para el cumplimiento de las obligaciones económicas del Estado, generadas por un decreto que quita atribuciones de los ordenadores de gasto que están definidas en la ley orgánica. lo que podría poner en peligro el patrimonio público por las acciones judiciales incoadas por los eventuales incumplimientos.

La expedición de los decretos es un proceso que presenta inicialmente dos inconvenientes generados por el Decreto 2590 de 2023, y que se mitigan de manera parcial e incompleta con el Decreto 163 de 2024, pero generan un desafío adicional. En este sentido, en el Decreto 2590 de 2023:

- 1. El artículo 1 detalla el monto del presupuesto de gastos y a su vez detalla las partidas del PGN, pero omite que el detalle del Decreto debe ir en un anexo, y no en el articulado, tal como lo estipula el artículo 54 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 31 de la Ley 179 de 1994.*
- 2. Los montos de un conjunto de proyectos de inversión se integraron en "bolsas" de recursos asociadas a programas, incumpliendo que la desagregación para el caso de la inversión debe identificar los proyectos asociados a cada programa, como lo establece el artículo 6 del Decreto 412 de 2018.*

La consecuencia inmediata del primer inconveniente, la inclusión del anexo como parte del artículo 1, obliga a que cualquier modificación al presupuesto de una entidad se deba efectuar mediante la expedición de un decreto y no con una resolución, como se ha realizado en los últimos años.

Así, como un traslado presupuestal, un recorte de gasto, un cambio de leyenda, etc., se debe realizar mediante un decreto firmado por el presidente de la República, se produce una centralización de las autorizaciones de gasto en la Presidencia, usurpando una función técnica realizada por funcionarios del Ministerio de Hacienda. Además, si se considera que durante una vigencia se pueden realizar alrededor de 500 resoluciones de traslados y/o modificaciones, se compromete el cumplimiento de los principios de celeridad, eficiencia y eficacia de la función administrativa.



CONTRALORÍA

General de la República

Despacho del Contralor General

El segundo inconveniente, la no desagregación a nivel de proyecto, implica un rompimiento del Sistema Presupuestal, artículos 6 y 8 del Decreto 111 de 1996, porque desarticula el Plan Operativo Anual de Inversiones, que señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas (POAI), del PGN. Igualmente, implica el incumplimiento del principio de planificación, artículos 6 y 8 del Decreto 111 de 1996, en tanto que el PGN no guarda concordancia con el POAI. La revisión de la ejecución del presupuesto de inversión del PGN 2024 evidencia la materialización de los costos de este inconveniente sobre la celeridad, eficiencia y eficacia de la gestión pública. El programa Infraestructura red vial primaria de INVIAS, código 2401-0600-00, cuyos recursos se incorporaron en el Sistema Integrado de Información Financiera, bajo el subcódigo denominado "5. Convergencia regional/ D. Integración de territorios bajo el principio de la conectividad física y la multimodalidad", que agrupa más de 60 proyectos y tiene una apropiación definitiva por valor de \$2,48 billones, no registra ejecución de recursos en el mes de enero de 2024 (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

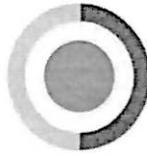
INVIAS. Programa Ejecución de compromisos de gasto Enero de 2024

Unidad Ejecutora	Numero	Caj/Pro	Subcaj	Caj/Pro	Nombre	APR.INICIAL	APR.ADICIONADA	APR.REDUCIDA	APR.VIGENTE	COMPROMISO
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0000	5 CONVERGI	0	187.397.944.626	0	187.397.944.626	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0000	5 CONVERGI	0	2.167.806.122.803	0	2.167.806.122.803	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0000	5 CONVERGI	0	301.307.522.564	0	301.307.522.564	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0000	5 CONVERGI	0	828.322.574.957	0	828.322.574.957	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0000	5 CONVERGI	0	9.000.000.000	0	9.000.000.000	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0041	5 CONVERGI	35.000.000.000	0	35.000.000.000	0	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0041	5 CONVERGI	25.000.000.000	0	25.000.000.000	0	0
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	INVERSION	2401	0600	0072	5 CONVERGI	8.993.026.393	0	8.993.026.393	0	0

Fuente: SIIF

La promulgación del Decreto 163 de 2024 busca subsanar los yerros, modificando el Decreto 2590 de 2023, pero presenta un Anexo que limita la desagregación a un conjunto de 55 entidades del PGN, entre ellas el Congreso, el Ministerio Público, la rama judicial y los Órganos de Control; y por esta misma razón, mantiene los inconvenientes antes señalados para las entidades cuyo presupuesto no se presenta desagregado en el Anexo. Por consiguiente, el Decreto 163 de 2024:

1. Omite la desagregación en el Anexo y mantiene como parte del artículo 1 la mayor parte de los ministerios, departamentos administrativos, agencias, institutos y unidades ejecutoras.
2. Presenta y desagrega en el Anexo sólo el presupuesto de inversión para un conjunto de entidades (INVÍAS, ANI y Ministerio de Hacienda); sin embargo, mantiene la parte del presupuesto de funcionamiento como parte del artículo 1 del Decreto 2590 de 2023.



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

3. Fue expedido después del 31 de diciembre de 2023. Por esta razón, con la iniciación de la vigencia fiscal 2024, los gastos programados y su desagregación en proyectos de inversión no se incorporaron en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) en enero, como primer paso para su ejecución, tal como lo establece el Decreto 2789 de 2004.

Así las cosas, los riesgos asociados a la centralización y las falencias técnicas de quienes tomaran las decisiones sobre las modificaciones al gasto, las amenazas sobre los principios de celeridad, eficiencia y eficacia en la gestión y resultados, y el incumplimiento del principio de planeación, siguen latentes para cerca del 82% del PGN, y en particular, para el 80% de los gastos de inversión.

Cuadro 2
Ejecución del PGN 2024
Compromisos y obligaciones de gasto
Enero de 2024

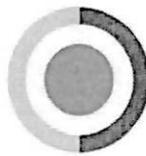
Compromisos (%)				
	2021	2022	2023	2024
Funcionamiento	17.4	17.2	14.6	10.0
Inversión	30.3	39.5	29.5	14.8
Deuda	3.0	2.7	1.0	2.8
Total	16.6	16.6	14.7	9.6

Obligaciones (%)				
	2021	2022	2023	2024
Funcionamiento	5.2	5.2	4.9	5.3
Inversión	2.2	2.3	3.7	1.3
Deuda	2.1	2.6	1.0	2.7
Total	4.0	4.1	3.9	4.0

Fuente SIIF

El seguimiento realizado por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas a la ejecución del PGN 2024 pone en evidencia varios indicadores del riesgo inminente que existe sobre la gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos.

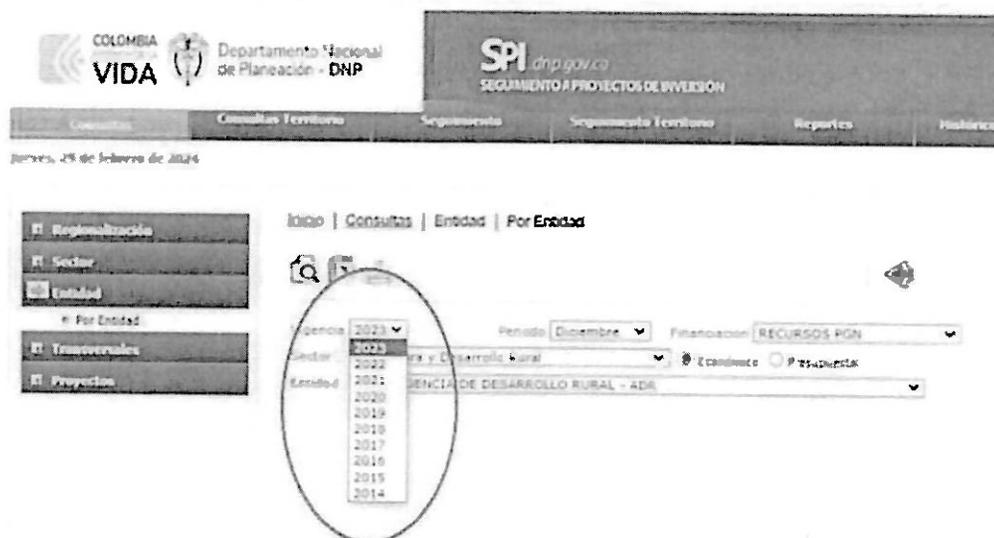
En primer lugar, la comparación de la ejecución presupuestal para el mes de enero, en las bases de registro de compromisos y obligaciones, muestra que el PGN y la inversión avanzan de manera lenta: su ejecución es la más baja en los últimos cuatro años (Ver Tabla 1).



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

En segundo lugar, no es posible identificar los proyectos, establecer sus objetivos, su esquema financiero, y en general, conocer los aspectos que permiten realizar un seguimiento y control a los proyectos de inversión que se están ejecutando en 2024. Luego de dos meses, el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) no presenta información que permita realizar esta labor a los entes de control y a la ciudadanía. La información disponible corresponde a la ejecución de los proyectos de inversión en 2023 (Ver Imagen 2).

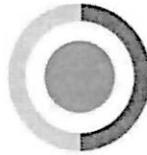
Cuadro 3
Detalle para proyectos de inversión
Vigencias disponibles en SPI
Febrero 29 de 2024



Fuente SPI.
Consulta realizada en el sitio
https://spi.dnp.gov.co/Consultas/ResumenEjecutivoEntidad.aspx?id=img_Por%20Entidad

2. Montos globales y manejo discrecional del presupuesto

En respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Contraloría General de la República de febrero 12 de 2024 se señala que no existió algún vicio en la expedición del decreto de liquidación del presupuesto 2024, sin embargo se queda corto en la respuesta, pues a los pocos días debió expedir el decreto 0163 de 2024;



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

pero así mismo, con los datos oficiales del Ministerio a través del SIIF, la CGR estableció que más de \$18 billones del presupuesto se encontraría en la denominadas bolsas que son una mala práctica en la ejecución del presupuesto, más si esta queda a discreción presidencial sin el control oportuno del Congreso de la República (Cuadro 4).

Cuadro 4

ENTIDADES CON RECURSOS EN BOLSAS 2024

(PESOS)

ENTIDAD	APRO. DEFINITIVA
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO - GESTIÓN GENERAL	2.028.714.837.080
INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE FÉRREO	351.733.166.248
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS	785.023.816.525
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS	891.957.854.307
MINISTERIO EDUCACION NACIONAL - GESTION GENERAL	5.125.014.817.024
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	977.427.576.024
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	2.857.660.507.392
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	1.069.833.054.810
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	30.799.984.232
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	3.277.362.044
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	76.016.332.522
CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	110.000.000.000
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	3.951.984.590.224
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	187.397.944.626
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	1.167.800.122.888
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	301.307.522.564
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	828.320.574.917
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	5.000.000.000
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	1.238.293.075.929
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	172.040.747.788
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	1.800.000.000
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	50.024.601.512
AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	7.153.266.094.769
INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA	7.153.266.094.769
TOTAL	18.258.980.339.097

Fuente: SIIF.



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

3. Vigencias Futuras

En un grupo de 34 proyectos de inversión adelantados por INVIAS y la ANI, muestra que tenían vigencias futuras ordinarias autorizadas por \$1,22 billones y las comprometieron; sin embargo, no pasó lo mismo con las vigencias futuras excepcionales, el valor final autorizada era de \$2,18 billones, pero el valor final comprometido ascendió solo a \$678 mil millones. La no asignación de partidas a compromisos adquiridos, genera riesgo de parálisis de contratos y posibles acciones legales derivadas de incumplimientos eventuales.

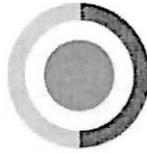
4. Financiamiento del presupuesto 2024 Otros Recursos de Capital que no están cubiertos efectivamente.

Cubrir los faltantes de financiamiento con operaciones de manejo de la deuda genera opacidad en la ejecución del presupuesto. Los recursos del crédito de la deuda externa apenas cubren su propio servicio. Quedando la inversión con menos recursos para su financiamiento. Al realizar el cruce por fuentes de financiamiento con las apropiaciones vigentes se registra un faltante entre los recursos 11 y 13 (Recursos del Crédito Interno y Externo, respectivamente) que estaría por cubrir solo para el pago del servicio de la deuda. Ante esta necesidad de recursos el gobierno deberá buscar fuentes alternativas de financiamiento. Con ello en las partidas presupuestadas del ingreso para 2024 existen varias que generan duda en su recaudo en especial: 1) los dividendos por \$27,5 billones, generados especialmente por Ecopetrol y el Banco de la República; 2) Los recursos del Balance por cerca de \$5,8 billones que según los datos a enero de 2024 ya no fueron recaudados; 3) la cuenta de Otros recursos de capital por más de \$28 billones, que no son claros cual será la fuente de recaudación y terminarán con en vigencias anteriores trasladándose a recursos del crédito (Cuadro 5)

Cuadro 5. Recursos de Capital de la Nación (Billones de pesos)

Concepto PGN 2024	Aforo inicial	Aforo vigente Enero de 2024	Nota
Recursos de capital de la Nación	140.819.679	140.819.679	
Disposición de activos	0	0	
Excedentes financieros	3.940.340	3.940.340	
Dividendos y utilidades por otras inversiones c	25.549.076	25.549.076	
Rendimientos financieros	1.325.472	1.325.472	
Recursos de crédito externo	27.430.658	27.430.658	
Recursos de crédito interno	46.250.000	46.250.000	Cupo TES B Decreto 2278: \$46.250.000 millones
Transferencias de capital	7.821	7.821	
Recuperación de cartera – prestamos	174.528	174.528	
Recursos del balance	5.892.323	5.892.323	Ya no se ejecuto
Reintegros y otros recursos no apropiados	2.000.000	2.000.000	
Otros recursos de capital	28.249.460	28.249.460	Es un partida de ajuste

Fuente: SIIF, ejecución a enero de 2024



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

2.1.3. Análisis de los criterios de excepcionalidad cualitativos y cuantitativos de trascendencia social, alto impacto ambiental o connotación económica.

Identificación del riesgo inminente de pérdida de recursos públicos y/o afectación negativa de bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública.

La Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas y la DIARI consideran que las circunstancias que se presentan en el proceso de programación y ejecución presupuestal objeto de análisis se encuentran dentro de los criterios excepcionales de trascendencia social y connotación económica exigidos para la formulación de la advertencia, tal y como lo reflejan de la siguiente manera:

“Criterio de Trascendencia Social.

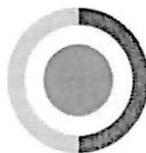
Los proyectos de inversión sujetos a riesgos son iniciativas de considerable magnitud cuya viabilidad puede estar comprometida por diversos factores. Estos proyectos, al ser de gran envergadura, poseen la capacidad de incidir de manera significativa en múltiples aspectos socioeconómicos. Principalmente, su impacto se refleja en el desarrollo económico y social de las regiones involucradas. Además, estos proyectos tienen el potencial de influir considerablemente en la generación y mantenimiento del empleo en dichas áreas. Por último, pero no menos importante, la realización exitosa de estos proyectos puede contribuir a mejorar la conectividad entre diferentes regiones, facilitando así el flujo de bienes, servicios y personas.

Adicional a lo anterior en el caso en el que se materialicen los riesgos, el estado no estaría en capacidad de cumplir de manera óptima con sus fines esenciales. Cada riesgo tiene la capacidad de incidir en el bienestar de un grupo o de toda la sociedad en general.

Criterio de Trascendencia Económica:

Los fondos no desagregados representan el 21% del presupuesto asignado para inversión por parte del gobierno nacional central, lo que tiene un impacto sustancial en la ejecución del presupuesto, que actualmente es el más elevado en términos nominales en la historia de la República de Colombia. Esta falta de desglose dificulta la asignación precisa de recursos a proyectos específicos, lo que puede afectar la eficiencia y efectividad en la ejecución de las políticas y programas contemplados en el presupuesto. Es fundamental abordar esta situación para garantizar una gestión financiera óptima y transparente, maximizando el impacto de los recursos disponibles en el desarrollo y bienestar del país.”

2.2. Conclusiones del informe



CONTRALORÍA

General de la República

Despacho del Contralor General

“La situación planteada pone en riesgo la ejecución del presupuesto, ya que el decreto está expuesto a una posible demanda de legalidad que podría detener su implementación. Esta eventualidad podría resultar en la paralización de las actividades estatales, lo cual constituiría un hecho sin precedentes en la historia reciente de la ejecución presupuestaria. Es crucial abordar esta situación de manera diligente y conforme a los procedimientos legales correspondientes para mitigar los riesgos asociados y garantizar la continuidad de las operaciones gubernamentales.

Si bien, con las modificaciones efectuadas con el decreto 0163 del 14 de febrero de 2024 se corrigió gran parte de los defectos contenidos en el decreto 2295 de 2023, continúan algunos problemas, como lo son, el no cumplimiento del Decreto 1068 de 2015 y la división del detalle del presupuesto entre el anexo y el articulado del decreto, generando que las modificaciones tradicionales de los montos, sean ordenadas por Decreto o por Resolución de acuerdo a su localización en el documento y en uno se contenga el detalle del presupuesto como lo incluido en el anexo y en otro no, como lo incluido en el articulado.”

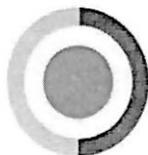
3. CONSIDERACIONES DE ESTE DESPACHO

Este Despacho observa que se cumple a cabalidad con los lineamientos procedimentales previstos en los artículos 9 y 10 de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0062 de 2023 para la formulación de la advertencia ordinaria.

Los resultados obtenidos en la vigilancia fiscal ordinaria sobre el proceso de programación y ejecución del PGN 2024, soportan las deficiencias observadas en relación con la posible afectación negativa bajo el criterio de excepcionalidad de connotación económica que trata la resolución reglamentaria orgánica ya mencionada, por cuanto indican que se encuentran configurados e identificados varios riesgos, necesarios para determinar la viabilidad de efectuar el pronunciamiento de advertencia general conforme al artículo 67 del Decreto 403 de 2020.

Cabe señalar que el contenido de la advertencia no compromete la posición de la Contraloría General de la República en futuros ejercicios de vigilancia y control fiscal; así como tampoco al gestor fiscal, por cuanto puede apartarse de las conclusiones de esta. Así mismo, la no observancia de la advertencia **NO** constituirá presunción de responsabilidad por parte del gestor fiscal en ejercicios posteriores de vigilancia y control fiscal.

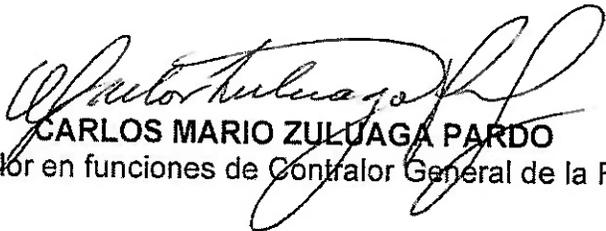
Por último, se informa que copia de la presente advertencia se remitirá a la Oficina de Control Interno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, a la Agencia Nacional de Infraestructura,



CONTRALORÍA
General de la República
Despacho del Contralor General

al Instituto Nacional de Vías y demás entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación, a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, y Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República, para la articulación y registro de los sistemas de control y seguimiento correspondientes, en los términos del artículo 10 de la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-0062 de 2023.

Atentamente,


CARLOS MARIO ZULUAGA PARDO
Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República

Copia:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección General del Presupuesto Público Nacional
Oficina de Control Interno- Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Agencia Nacional de Infraestructura fospina@ani.gov.co
Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías atencionciudadano@invias.gov.co
Demás entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación
Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata
Oficina de Planeación

Proyectó: Juanita Sierra Garzón – Profesional Universitario G1
Revisó: Néstor Iván Arias Afanador – Asesor de Gestión 01
Aprobó: Javier Tobo Rodríguez – Director Oficina Jurídica
TRD: Función de advertencia.

