



VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL 2020

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

2020

José Manuel Restrepo Abondabo

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Fernando Jiménez Bejarano

Viceministro General

Jesús Antonio Bejarano Rojas

Viceministro Técnico

Ángela Patricia Parra Carrascal

Secretaria General

Ana Lucía Villa Arcila

Directora General de Apoyo Fiscal

Néstor Mario Urrea Duque

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Luis Fernando Villota Quiñones

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial

Fernando Olivera Villanueva

Asesor

Coordinador Estrategia Monitoreo Seguimiento y Control Sistema General de Participaciones

Elaboración:

Néstor Mario Urrea Duque

Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial

Andres Felipe Urrea Bermudez

Arcesio Valenzuela Ordoñez

Arnold Cesar León Sarmiento

Cesar Augusto Vilardy Santos

Fernando Alberto Torres Salazar

Harby Lasso Navia

Henry Leonidas Ortiz Osorio

Joan Maldonado Sandoval

Jose Fernando Bedoya Hasbun

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

2020

Luz H. Rodríguez Jiménez
María Angélica Palencia Rodríguez
Mario David Chávez Gamba
Ramón Patarroyo Gómez
Ricardo Alfredo Luna Cano
Sandra Maritza Piñeros Castro
Sebastián Pérez Carrillo
Yeny Paola Suárez

Comité de Redacción

Ana Lucía Villa Arcila
Néstor Mario Urrea Duque
Ándres Felipe Urrea

Colaboración Especial

Fernando Olivera Villanueva
Gilberto Enrique Tejada Lema
María Magdalena Guerrero Ospina
Alba Jeannette Corredor Ramírez

Diseño, Edición y Diagramación

Elizabeth Rodríguez Forero
Olga Milena Carantonio Márquez
María Magdalena Guerrero Ospina

Coordinación General

Ana Lucía Villa Arcila
Directora General de Apoyo Fiscal

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6c – 38 Teléfono: 3811700

Bogotá D.C., Colombia

www.minhacienda.gov.co

bibliovirtualdaf@minhacienda.gov.co



TOMO II

**INFORMES
CAPITALES**



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda

DIRECCIÓN GENERAL DE APOYO FISCAL

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

2020

TABLA DE CONTENIDO CAPITALES

TOMO II – INFORME CAPITALES

INTRODUCCIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES	8
I. PRESENTACIÓN	8
II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES	9
2.1 Estructura y Dinámica Fiscal	9
2.1.1 Ingresos	9
2.1.1.1 Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR	9
Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM	10
2.1.1.2 Ingresos del SGR	12
2.1.2 Gastos	13
2.1.2.1 Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR	13
Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos)	15
2.1.2.2 Gastos Financiados con SGR	18
2.2 Deuda Pública	18
III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	21
3.1 Resultado Fiscal	21
3.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	23
3.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	24
3.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal	26
Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento)	27
Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas	27
IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	28
4.1 Provisión del Pasivo Pensional	28
4.2 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos	28
4.3 Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)	29
4.3.1 Sector Salud	29
4.3.2 Sector Educación	30
4.3.3 Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB	32

4.3.4	Participación de Propósito General	33
4.3.5	Asignación Especial para Resguardos Indígenas	33
4.3.6	Asignación Especial para Alimentación Escolar	34
4.3.7	Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena	35
4.3.8	Asignación para Atención a la Primera Infancia	35
4.3.9	Cuentas Maestras.....	36
V. CONCLUSIONES		36
METODOLOGÍA.....		38
ARAUCA		51
ARMENIA		68
BARRANQUILLA, DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO.....		87
BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL		107
BUCARAMANGA		132
CALI		154
CARTAGENA, DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL		175
CÚCUTA		193
FLORENCIA		212
IBAGUÉ.....		228
INÍRIDA		244
LETICIA		258
MANIZALES		275
MEDELLÍN		294
MITÚ		318
MOCOA		333
MONTERÍA		353
NEIVA		370

PASTO	389
PEREIRA.....	409
POPAYÁN	425
PUERTO CARREÑO	445
QUIBDÓ	460
RIOHACHA, DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y CULTURAL	477
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	495
SANTA MARTA, DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO.....	513
SINCELEJO	530
TUNJA.....	550
VALLEDUPAR	568
VILLAVICENCIO	583
YOPAL	605

I. PRESENTACIÓN

El comportamiento de las finanzas subnacionales no fue ajeno al choque macroeconómico provocado por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, el cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal, los moderados niveles de deuda, la solidez fiscal evidenciada en los últimos años, además del conjunto de medidas implementadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, impidieron que este nivel de gobierno generara desequilibrios fiscales sistémicos. En la práctica, las entidades territoriales fueron resilientes ante una crisis sin precedentes y culminaron la vigencia 2020 mostrando claras señales del papel protagonista que pueden desempeñar en los próximos años para contribuir a la reactivación económica que demanda el país.

Fueron múltiples los retos a los que se enfrentaron las gobernaciones y alcaldías durante este año: la armonización de sus planes de desarrollo teniendo en cuenta el inicio del cuatrienio de gobierno; la afectación en el recaudo de los ingresos propios debido a la contracción de la actividad económica originada por las necesarias medidas de confinamiento y, en general, la afectación en el ingreso de los hogares y los aumentos dramáticos en los niveles de pobreza. Y todo ello, en un contexto de nuevas presiones de gasto, principalmente en materia de salud pública y asistencia social a la población más vulnerable.

La Dirección General de Apoyo Fiscal orientó la elaboración de los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Estos Decretos se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia del Covid-19. Las principales disposiciones contenidas en los mismos se detallan a continuación (los efectos de estas medidas se incluyen como recuadros dentro del documento):

- Reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros);
- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes;
- Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de atender la ejecución de recursos para atender la emergencia;
- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corriente), permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes.
- Neutralización de las restricciones de apoyo financiero derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 (ocasionado por la caída de los ingresos corrientes de libre destinación).
- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.
- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexecutable por la Corte).

Este documento se divide en cinco secciones, siendo la primera esta presentación. La segunda sección analiza la situación financiera de las gobernaciones y alcaldías capitales. Posteriormente se presentan los principales indicadores de desempeño fiscal y financiero y de cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal. La cuarta sección presenta las principales fortalezas y debilidades evidenciadas, y finalmente se presentan las conclusiones.

II. SITUACIÓN FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

2.1 Estructura y Dinámica Fiscal

2.1.1 Ingresos

2.1.1.1 Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías SGR¹

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y municipios capitales exhibieron un retroceso de 7,4% real entre 2019 y 2020, alcanzando los \$79,3 billones (7,9% del PIB) (Tabla 1), en contraste con la vigencia anterior cuando aumentaron 6%. La caída en los ingresos de los departamentos (8,9%) fue más pronunciada que la exhibida por las capitales (6,4%).

Tabla 1²
INGRESOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES DIFERENTES AL SGR

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
INGRESOS CORRIENTES	64.410.122	63.109.585	-2,0%	75,2%	79,6%
Tributarios	26.572.860	24.579.402	-7,5%	31,0%	31,0%
No Tributarios	5.145.485	3.360.493	-34,7%	6,0%	4,2%
Ingresos por Transferencias	32.691.777	35.169.689	7,6%	38,1%	44,3%
INGRESOS DE CAPITAL	7.292.002	6.523.266	-10,5%	8,5%	8,2%
Cofinanciación	658.683	500.932	-23,9%	0,8%	0,6%
Regalías y Compensaciones sistema anterior al SGR	260.479	1.276	-99,5%	0,3%	0,0%
Rendimientos Financieros	1.122.249	824.138	-26,6%	1,3%	1,0%
Excedentes Financieros	2.539.148	2.727.618	7,4%	3,0%	3,4%
Desahorro FONPET	2.064.664	1.517.804	-26,5%	2,4%	1,9%
Otros recursos de capital (donaciones, aprovechamientos y otr	646.780	951.499	47,1%	0,8%	1,2%
Recursos del Crédito	3.513.291	1.953.464	-44,4%	4,1%	2,5%
Recursos del Balance	10.452.218	7.733.062	-26,0%	12,2%	9,7%
Venta de Activos y Reducción de Capital	29.308	3.221	-89,0%	0,0%	0,0%
INGRESOS TOTALES	85.696.940	79.322.598	-7,4%	100,0%	100,0%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Tanto los ingresos corrientes como los de capital contabilizaron descensos. En los primeros, los ingresos de recaudo propio sufrieron una contracción de doble dígito (12%), en línea con las proyecciones de estrés fiscal moderado elaboradas por la DAF. Por una parte, la pandemia del Covid-19 generó una afectación importante sobre los ingresos tributarios, teniendo en cuenta el impacto sobre la actividad económica nacional y las medidas de confinamiento y otras restricciones adoptadas con el objetivo de reducir la tasa de propagación del virus. Por otra, ante la necesidad de aliviar el bolsillo de los contribuyentes, los beneficios tributarios en materia de intereses y sanciones de mora en el marco del Decreto 678 de 2020 significaron menores ingresos no tributarios.

No obstante, esta dinámica logró ser amortiguada de forma sustancial por cuenta del incremento de las transferencias, particularmente de las asignaciones para salud y educación del Sistema General de Participaciones, transferencias nacionales para la financiación del régimen subsidiado, sobretasa al ACPM (**Recuadro A**) y aportes del Fondo de Mitigación de Emergencias.

¹ Los ingresos del SGR se analizan de forma separada, debido a que la ejecución de estos recursos tiene un régimen presupuestal propio, diferente al sistema presupuestal que regula la ejecución de los demás ingresos territoriales (Decreto ley 111 de 1996).

² No incluye los recursos que amparaban reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución en 2020.

Recuadro A. Efecto Decreto 678 de 2020 – Sobretasa al ACPM

La destinación transitoria del 100% de la sobretasa al ACPM para Departamentos y Bogotá establecida en el Decreto 678 de 2020 (a partir del periodo gravable junio 2020 y hasta el periodo gravable diciembre 2021), significó que estas entidades vieran incrementado durante 2020 el flujo de recursos recibidos por dicho concepto en 15% en términos reales.

Tabla A1
Ingresos Sobretasa al ACPM

Millones de pesos y %

Jerarquía	Código Entidad	Departamento	Nombre Entidad	2019	2020	Participación (2020)	Variación Real 2020/2019
1	5000	ANTIOQUIA	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	36.586	46.889	13%	28%
2	20000	CESAR	DEPARTAMENTO DEL CESAR	41.583	42.962	12%	2%
3	26000	CUNDINAMARCA	DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	28.663	37.201	10%	28%
4	76000	VALLE DEL CAUCA	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	27.887	36.756	10%	30%
5	11001	BOGOTÁ D.C.	BOGOTÁ D.C.	30.783	33.198	9%	6%
6	68000	SANTANDER	DEPARTAMENTO DE SANTANDER	13.108	16.274	5%	22%
7	73000	TOLIMA	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA	10.546	13.850	4%	29%
8	13000	BOLIVAR	DEPARTAMENTO DE BOLIVAR	10.824	13.455	4%	22%
9	15000	BOYACA	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ	10.478	13.246	4%	24%
10	50000	META	DEPARTAMENTO DEL META	11.515	12.459	3%	6%
RECAUDO TOP 10				221.973	266.289	74%	18%
RECAUDO TOP 20				292.587	341.725	95%	15%
RECAUDO TOTAL				309.740	361.483	100%	15%

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

Los ingresos de capital evidenciaron una tendencia descendente. Excepto los excedentes financieros y utilidades generadas por empresas públicas territoriales (principalmente de las principales ciudades) y otros (reintegros), en los demás renglones se presentaron caídas superiores al 20%, destacándose los menores ingresos por retiros del FONPET.

El recaudo tributario de las gobernaciones y alcaldías capitales disminuyó 7,5% real al culminar la vigencia 2020, cuando un año atrás habían registrado un aumento del 7,9% (Tabla 2). Por nivel de gobierno, los tributos departamentales exhibieron una caída de 11,2%, mientras que los municipios capitales de 5,8%. La reducción del recaudo se dio como consecuencia de las repercusiones económicas generadas por la emergencia sanitaria del Covid-19, particularmente a raíz de la fuerte relación del sistema tributario subnacional con la actividad económica, así como por las medidas de gestión tributarias adoptadas por los mandatarios locales para mitigar los efectos de la pandemia, entre ellos el aplazamiento del calendario tributario, la reducción de tarifas, la posibilidad de diferir el pago de obligaciones, entre otros³.

Las reducciones más pronunciadas se dieron en los impuestos al consumo, el impuesto de industria y comercio, las estampillas, la sobretasa a la gasolina y otros. Por su parte, los únicos rubros en contabilizar incrementos fueron el impuesto predial y vehículos automotores.

El comportamiento a la baja de los impuestos al consumo de cerveza y licores fue consecuencia de la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y el consecuente cierre de discotecas, bares y casinos (medida que inició el 19 de marzo y se mantuvo de forma intermitente durante 2020 en varias zonas del país).

La pandemia del Covid-19 impactó fuertemente la actividad económica nacional, considerando la interrupción de oferta ante las decisiones de confinamiento y las medidas de aislamiento social preventivo, además de las presiones a la baja de la demanda derivadas del deterioro del ingreso de los hogares. Así, el PIB se contrajo 6,8%, jalonado fundamentalmente por el deterioro de la actividad comercial, los servicios de transporte y almacenamiento, alojamiento y los servicios de comida; lo que significó – dada su proclividad – un menor recaudo del impuesto de industria y comercio. El 78% de esta caída la explicó el Distrito Capital de Bogotá.

El menor consumo de combustibles debido al confinamiento, las restricciones a la movilidad y la virtualización de actividades laborales administrativas en las principales ciudades, se tradujo en un menor recaudo por concepto de la sobretasa a la gasolina.

³ El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

La pandemia además se presentó en un contexto de inicio de cuatrienio de gobierno territorial, donde históricamente se ha presentado una reducción de la inversión (principalmente asociada a la adquisición de activos no financieros), teniendo en cuenta el proceso de armonización de los nuevos planes de desarrollo territoriales. Como se verá, la vigencia 2020 no estuvo exenta de esta dinámica, que explicó a su vez la caída en el recaudo de estampillas y otros tributarios (contribución sobre contratos de obra pública).

Tabla 2
INGRESOS DE RECAUDO PROPIO

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
TRIBUTARIOS	26.572.860	24.579.402	-7,5%	83,8%	88,0%
Impuesto Predial Unificado	6.524.092	6.584.071	0,9%	20,6%	23,6%
Impuesto de Industria y Comercio	6.671.437	6.290.282	-5,7%	21,0%	22,5%
Impuestos al Consumo	4.794.356	4.242.648	-11,5%	15,1%	15,2%
Cerveza	2.653.732	2.243.811	-15,4%	8,4%	8,0%
Licores	896.274	810.872	-9,5%	2,8%	2,9%
Cigarrillos y Tabaco	1.244.350	1.187.966	-4,5%	3,9%	4,3%
Estampillas	1.917.228	1.508.378	-21,3%	6,0%	5,4%
Vehículos Automotores	1.751.210	1.808.141	3,3%	5,5%	6,5%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.425.193	1.116.203	-21,7%	4,5%	4,0%
Registro y Anotación	1.172.287	998.560	-14,8%	3,7%	3,6%
Otros Ingresos Tributarios	2.317.057	2.031.119	-12,3%	7,3%	7,3%
NO TRIBUTARIOS	5.145.485	3.360.493	-34,7%	16,2%	12,0%
Tasas, Derechos, Multas y Sanciones	4.126.785	2.820.910	-31,6%	13,0%	10,1%
Otros no tributarios	1.018.700	539.584	-47,0%	3,2%	1,9%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	31.718.345	27.939.896	-11,9%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Entre tanto, el impuesto predial evidenció una recuperación en el último trimestre del año que lo llevó a mantenerse constante en términos reales con respecto a lo registrado en la vigencia anterior. Dos elementos jugaron a favor de este comportamiento: i) el ajuste en el calendario de pagos en varias administraciones municipales; que implicó que una buena parte de los pagos aplazados se concentraran en los últimos meses del año; y ii) el impacto positivo que tuvieron los incentivos tributarios consagrados en el Decreto 678 de 2020⁴, pues los descuentos⁵ sobre el capital adeudado dinamizaron el recaudo proveniente de vigencias anteriores.

Situación similar ocurrió con el recaudo del impuesto de vehículos automotores que, pese a las menores ventas, se recuperó en los últimos trimestres y logró crecer en términos reales. Las posibilidades de pago diferido en este tributo en varios departamentos y Bogotá, además de los alivios a capital, impulsaron este resultado.

En los departamentos, los mayores descensos se contabilizaron en Vichada, San Andrés y Amazonas (Gráfico 1a); mientras que en las ciudades capitales en Arauca, Armenia y Barranquilla (Gráfico 1b). En el Gráfico 1 se detallan las participaciones en el recaudo tributario, así como las tasas de crecimiento registradas en gobernaciones y alcaldías capitales, al cierre de 2020⁶.

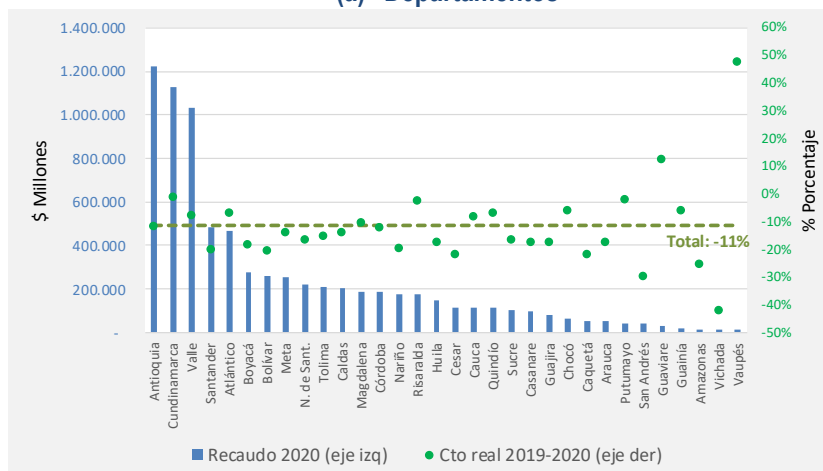
⁴ Esta disposición (artículo 7º) fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional (15 de octubre).

⁵ 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.

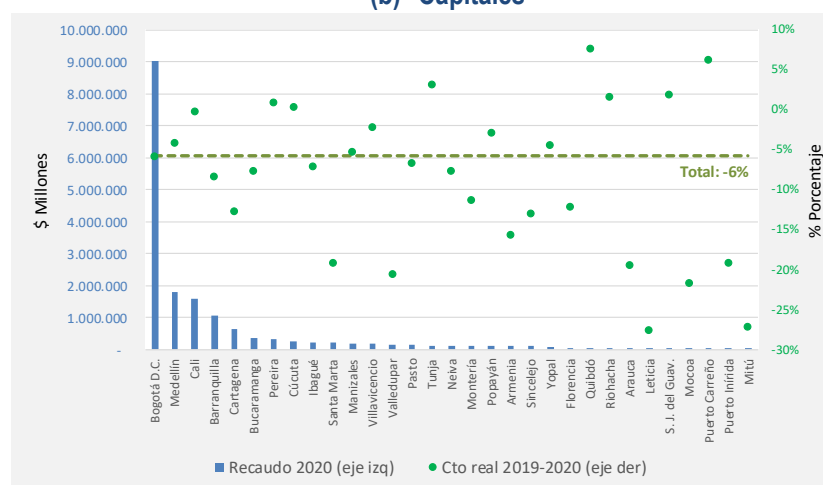
⁶ Los detalles de los resultados tributarios pueden consultarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

Gráfico 1
DINÁMICA DEL RECAUDO TRIBUTARIO 2020
 Millones de pesos y Porcentajes

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

2.1.1.2 Ingresos del SGR

Al terminar el bienio 2019-2020, las gobernaciones y municipios capitales registraron ingresos del SGR⁷ por \$13,4 billones (Tabla 3), valor equivalente al 1,3% del PIB y al 17% de las demás fuentes de ingresos, evidenciándose su representatividad en la estructura de financiamiento de estos niveles de gobierno. El 93% de estos recursos estuvo concentrado en departamentos y el restante 7% en capitales.

⁷ Información de presupuesto definitivo reportada por las entidades a la CGR.

Las gobernaciones con el mayor nivel de recursos del SGR fueron Meta (9%), Bolívar (7%) y Cauca (5%). En el caso de los municipios capitales, Cartagena, Riohacha y Sincelejo presentaron los más altos montos, los cuales, en conjunto, representaron 3% del total.

Los ingresos corrientes correspondieron al 93% de los recursos disponibles, donde el Fondo de Compensación Regional, Fondo de Desarrollo Regional y las Asignaciones Directas concentraron el 75% del total. Por su parte, las rentas de capital representaron el restante 6%: recursos del balance 4% y desembolsos de crédito 1%.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPITALES

Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composición Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Ingresos corrientes	11.732.469	992.444	12.724.913	94%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	167.078	14.740	181.818	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	2.649.412	385.013	3.034.425	23%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	1.226.839	31.234	1.258.073	9%
Fondo de Desarrollo Regional	2.663.612	120.337	2.783.949	21%
Recursos para la Paz	1.119.685	38.548	1.158.232	9%
Fondo de Compensación Regional	3.868.162	354.906	4.223.068	31%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	37.681	47.666	85.347	1%
Ingresos de Capital	738.716	8.274	746.991	6%
Recursos del Crédito	161.423	0	161.423	1%
Recursos del Balance	577.185	8.274	585.459	4%
Rendimientos por Operaciones Financieras	0	0	0	0%
Desahorro FONPET	109	0	109	0%
TOTAL SGR	12.471.186	1.000.718	13.471.903	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.1.2 Gastos

2.1.2.1 Gastos Financiados con Ingresos Diferentes al SGR

En 2020 los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales registraron un descenso real del 6,2%, ritmo menor que el exhibido por los ingresos (Tabla 4). Al finalizar el año totalizaron \$71,2 billones, equivalentes al 7% del PIB. La caída fue más pronunciada en los departamentos (10,8%) que en las capitales (2,9%).

Pese a las presiones de gasto en materia de salud pública, asistencia social y reactivación económica, los gastos de inversión se contrajeron influenciados por el ciclo político presupuestal. Así, la formación bruta de capital registró una caída sustancial que fue parcialmente compensada por el incremento de la inversión social. Excepto los gastos por concepto de intereses de la deuda (consistente con el mayor endeudamiento en 2019), los demás gastos (funcionamiento, otros corrientes y amortizaciones) registraron descensos significativos, producto de medidas de austeridad implementadas y operaciones de manejo de la deuda para acceder a periodos de gracia y aplanar la curva de vencimientos.

Tabla 4
GASTOS COMPROMETIDOS SIN SGR

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Funcionamiento	12.188.835	11.159.404	-8,4%	16,0%	15,7%
Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	302.098	246.535	-18,4%	0,4%	0,3%
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estat	53.694	29.651	-44,8%	0,1%	0,0%
Intereses y Comisiones de Deuda	659.870	675.257	2,3%	0,9%	0,9%
Inversión	61.803.243	57.878.564	-6,4%	81,3%	81,2%
Amortizaciones Deuda Pública	990.869	1.271.312	28,3%	1,3%	1,8%
GASTOS TOTALES	75.998.609	71.260.722	-6,2%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

La reducción de los gastos de funcionamiento fue menor que la experimentada por los ingresos de recaudo propio. En las gobernaciones dichos gastos disminuyeron 11% mientras que en las capitales 6,6%. Este resultado se debió a la reducción de aportes al FONPET⁸, teniendo en cuenta la reorientación de rentas de destinación específica legal para conjurar los efectos de la pandemia, habilitada por los Decretos 461 y 678 de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica; además de la disminución en mesadas pensionales y en gastos generales (principalmente adquisición de servicios). Los gastos de los organismos de control y las transferencias a entidades descentralizadas presentaron leves incrementos.

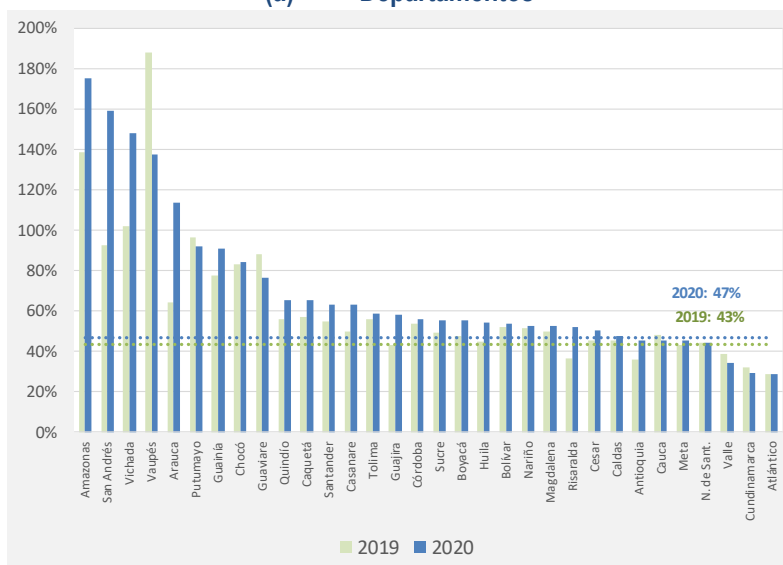
Con todo, la relación entre gastos de funcionamiento y recaudo propio aumentó en los departamentos (pasó del 43% al 47%) y se mantuvo para las capitales (36%). Por entidad, los aumentos más significativos en la relación se dieron en San Andrés, Arauca y Vichada (Gráfico 2a), y las alcaldías de Mocoa, Santa Marta y Sincelejo (Gráfico 2b)⁹.

En todo caso, la situación anteriormente descrita no se tradujo en un mayor incumplimiento del indicador contemplado en la Ley 67 de 2000 para la administración central, gracias a la cláusula de escape establecida en el Decreto 678 de 2020 (Ver **Recuadro B**)

Gráfico 2
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO COMO PORCENTAJE DEL RECAUDO PROPIO 2020

Porcentajes

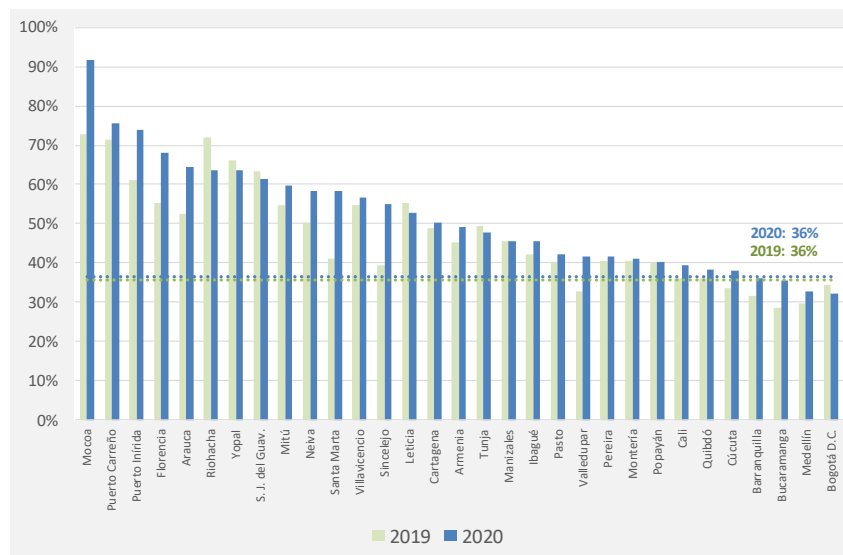
(a) Departamentos



⁸ En el caso de Bogotá, debido a un efecto base por la venta de acciones del Grupo de Energía de Bogotá en 2018.

⁹ Las explicaciones de estos resultados pueden detallarse en los informes de viabilidad fiscal de cada entidad.

(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Recuadro B. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 617 de 2000 (límite de gastos)

La caída de los ingresos de las entidades territoriales puso en riesgo el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento definidos por la Ley 617 de 2000 (relaciones entre gastos de funcionamiento con respecto a ingresos corrientes de libre destinación, según la categoría presupuestal). No obstante, el decreto 678 de 2020 estableció una cláusula de escape transitoria, permitiendo que aquellas administraciones territoriales que superaran los límites ante la caída de los ingresos corrientes de libre destinación como consecuencia de la pandemia, no se vieran expuestas a las restricciones de apoyo financiero de la Nación¹⁰ o de acceso al crédito¹¹.

Al cierre de 2020, los efectos de la pandemia presentaron resultados diferenciados por nivel de gobierno, siendo los departamentos los más afectados (con más altas tasas de incumplimiento de la Ley 617 de 2000). No obstante, la aplicación del decreto 678 permitió neutralizar el efecto, manteniendo o mejorando el porcentaje de entidades territoriales que para 2021 no estará sujeta a las restricciones de apoyo financiero de la Nación o de acceso al crédito, en comparación a lo registrado antes de la pandemia (Tabla B1).

Tabla B1
Cumplimiento límites de gasto Ley 617 de 2000 – Administración Central (*)

Nivel de gobierno	% cumplimiento 2019	% cumplimiento 2020	% ET sin restricciones de apoyo financiero Decreto 678
Departamentos	88%	75%	88%
Capitales	87%	90%	90%
Municipios	93%	93%	97%

(*) Datos preliminares

Fuente: Cálculos DAF con información FUT.

¹⁰ Artículo 80° Ley 617 de 2000.¹¹ Artículo 90° Ley 617 de 2000.

Los gastos en intereses aumentaron con respecto a 2019 por cuenta de la mayor deuda adquirida en el último año del periodo de gobierno anterior, en un contexto de disminución de las tasas de interés internas¹² y una reducción de la participación de obligaciones externas dentro del portafolio.

Preservando la dinámica presentada a lo largo de 2020, la formación bruta de capital exhibió un comportamiento a la baja vinculado al ciclo político presupuestal, pues al ser inicio del cuatrienio de gobierno se esperaba una contracción en este tipo de gastos dado que los esfuerzos de las administraciones centrales territoriales se concentraron más en la armonización que en la ejecución de sus planes de desarrollo. Además, las presiones de gasto derivadas de la pandemia se materializaron en salud pública y asistencia social (transferencias monetarias en algunas ciudades y subsidios a servicios públicos domiciliarios), los cuales se contabilizan como inversión social.

La caída de la inversión total (6,4% real) evidenciada al cierre de 2020 se encuentra en línea con los escenarios de estrés fiscal moderado proyectados por la DAF. Por nivel de gobierno, fue más pronunciada en departamentos (10,8%) que en municipios capitales (3,5%).

En materia de inversión social se contabilizó un incremento del 4% real. Fueron los sectores de agua potable y saneamiento básico (teniendo en cuenta la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco de la declaratoria de emergencia), educación (recursos de calidad para garantizar el Programa de Alimentación Escolar en casa y recursos del FOME para garantizar condiciones de bioseguridad de establecimientos educativos) y salud (régimen subsidiado y mayor flujo de recursos para redes prestadoras), los que presentaron un mayor dinamismo. En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias, con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente¹³ (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).

Entre tanto, la contracción de la formación bruta de capital fue del 37% real. Excepto el sector salud, impulsado por la compra de equipos, dotación e inversión en infraestructura en la red pública de ciudades como Bogotá y Medellín, los demás sectores contabilizaron descensos de doble dígito. Como se mencionó, este resultado se encuentra asociado a la influencia del ciclo político presupuestal; sin embargo, advierte sobre un reto crucial para los próximos años en la medida en que el avance en la ejecución de este tipo de gastos es esencial para que las gobernaciones y alcaldías capitales se conviertan en actores protagonistas de la reactivación económica colombiana.

Tabla 5
INVERSIÓN POR TIPO Y SECTOR (SIN SGR)

Millones de pesos de 2020

CONCEPTO	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Inversión Social	45.611.821	47.272.545	4%	74%	82%
Educación	23.635.665	25.417.519	8%	38%	44%
Salud	10.949.915	11.395.621	4%	18%	20%
Agua potable y saneamiento básico	540.829	774.277	43%	1%	1%
Vivienda	127.047	103.948	-18%	0%	0%
Otros sectores	10.358.366	9.581.180	-8%	17%	17%
Formación Bruta de Capital	14.966.752	9.375.605	-37%	24%	16%
Educación	1.692.896	935.410	-45%	3%	2%
Salud	637.876	658.371	3%	1%	1%
Agua potable	1.326.091	825.267	-38%	2%	1%
Vivienda	605.017	294.388	-51%	1%	1%
Vías	4.352.490	3.148.339	-28%	7%	5%
Otros sectores	6.352.382	3.513.831	-45%	10%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.224.670	1.230.414	0%	2%	2%
INVERSIÓN TOTAL	61.803.243	57.878.564	-6%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

¹² En promedio, la DTF pasó de 4,5% en 2019 a 3,38% en 2020, y la IBR (Overnight) de 4,25% a 4,85%.

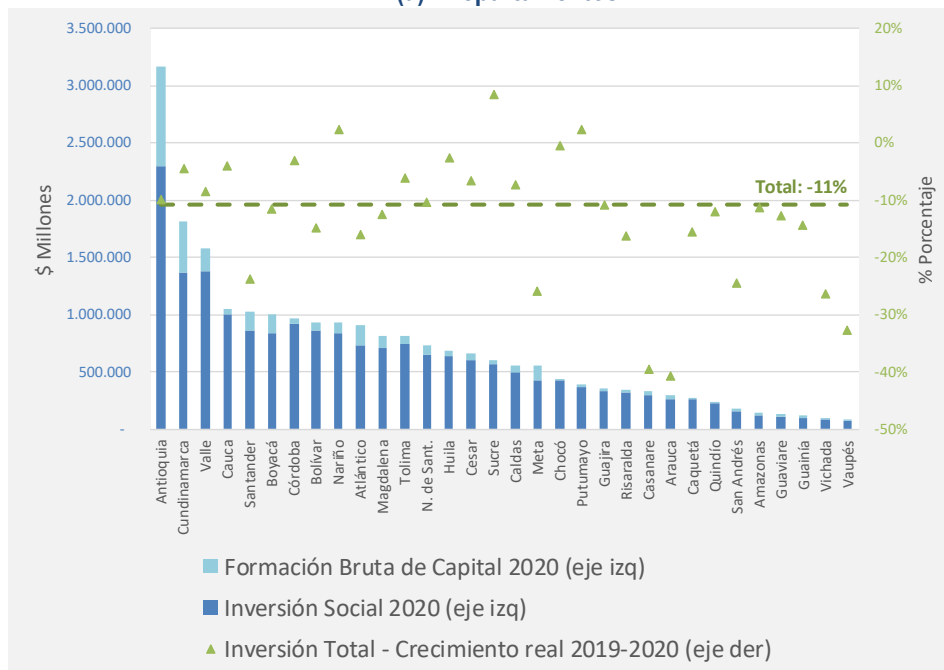
¹³ Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.

Por entidad, las mayores contracciones se registraron en los departamentos de Arauca, Casanare y Vaupés (Gráfico 3a), y las ciudades de Arauca, Mitú y Leticia (Gráfico 3b).

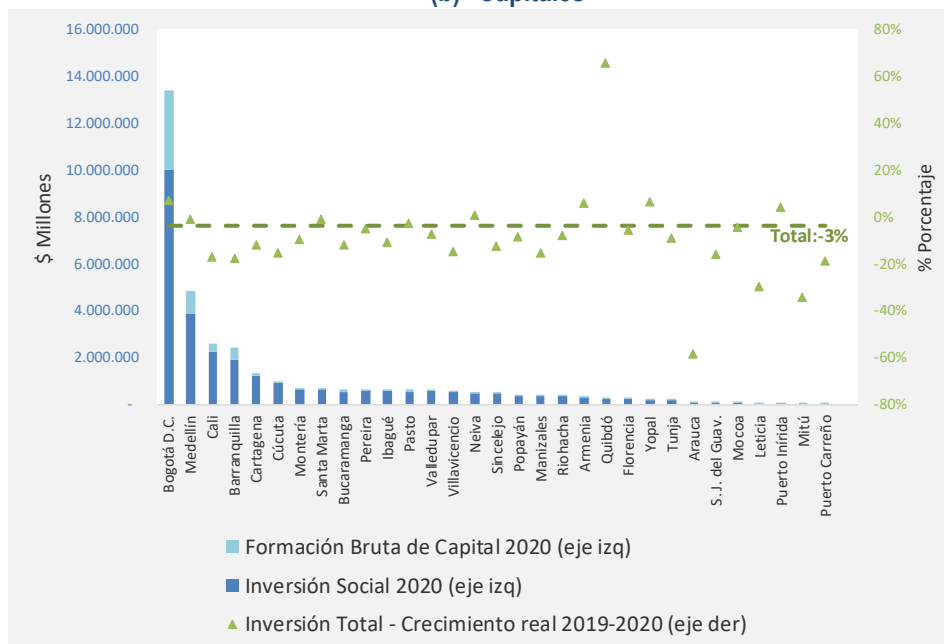
Gráfico 3
DINÁMICA DE LA INVERSIÓN SIN SGR¹⁴

Millones de pesos y Porcentajes de Crecimiento Real

(a) Departamentos



(b) Capitales



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

¹⁴ No incluye déficit de vigencias anteriores por inversión.

2.1.2.2 Gastos Financiados con SGR

Al cierre del bienio 2019-2020, con cargo a los recursos del SGR se realizaron compromisos de gasto por \$10,7 billones (1,1% del PIB). El 92% del total fue ejecutado por los departamentos y 8% por las capitales (Tabla 6).

Los compromisos respaldados con SGR fueron equivalentes al 15% de los gastos respaldados con las demás fuentes de ingresos y el 97% correspondió a gastos de inversión, los cuales se destinaron principalmente a apalancar proyectos de infraestructura (69%), capacitación y bienestar del recurso humano (10%), investigación y estudios (7%), dotación de equipos, materiales y suministros (5%), subsidios y operaciones financieras (5%), gastos operativos de inversión para el fortalecimiento de OCAD (1%) y administración del estado (1%).

Tabla 6
COMPROMISOS DE GASTO CON SGR

Millones de pesos

Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020			Composicion Total
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)	
Gastos de Funcionamiento	49.862	5.213	55.074	1%
Gastos de Inversión	9.631.207	822.209	10.453.416	97%
Servicio de la Deuda	264.113	0	264.113	2%
Intereses y Comisiones	32.470	0	32.470	0%
Amortizaciones	231.643	0	231.643	2%
TOTAL COMPROMISOS SGR	9.945.182	827.422	10.772.604	100%

Fuente: DAF con datos de la CGR

2.2 Deuda Pública

Al cierre de 2020, la deuda pública de gobernaciones y ciudades capitales representó el 80% de las obligaciones financieras de las administraciones centrales territoriales (3 puntos porcentuales más que en 2019) y 22% del consolidado del nivel subnacional¹⁵.

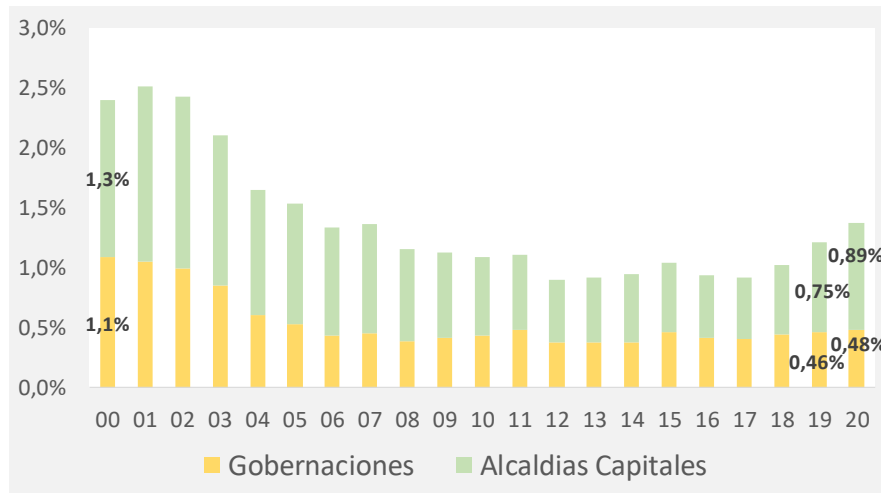
Ante la afectación de los ingresos corrientes de las entidades territoriales derivada de la pandemia del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 678 de 2020 con el objetivo, entre otros, de dotar a las administraciones locales de mayor margen de maniobra financiera vía deuda pública. Se destacan las siguientes disposiciones contenidas en el Decreto mencionado:

- Créditos especiales de tesorería con montos (15% de los ingresos corrientes) y plazos (pagaderos hasta diciembre de la siguiente vigencia en la que se contratan) mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes), una neutralización del cálculo de solvencia (relación entre intereses y ahorro operacional); y la posibilidad de operaciones de deuda interna que superen el 100% del indicador de sostenibilidad para entidades con calificación de riesgo AAA sin requerir autorización del Ministerio de Hacienda.

Tanto departamentos como ciudades capitales presentaron un incremento en sus necesidades de financiamiento con crédito, de tal forma que el saldo de la deuda pública pasó de 1,20% al 1,38% del PIB (Gráfico 4). Las alcaldías capitales concentraron el 65% del total de las obligaciones financieras, y el restante 35% las gobernaciones.

¹⁵ Administraciones centrales y entidades descentralizadas.

Gráfico 4
SALDO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
 % del PIB



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

El aumento es explicado principalmente por las capitales, que evidenciaron un crecimiento real del 10% de su deuda con relación a 2019. Los mayores recursos derivados de bonos y créditos con la banca comercial explicaron el resultado. Por su parte, las obligaciones externas continuaron perdiendo representatividad, sin embargo, se destaca el mayor saldo de deuda con el Banco Mundial (Tabla 7).

Las obligaciones internas pasaron de representar el 83,9% en 2019 a 85,5% en 2020 del total de la deuda de las gobernaciones y alcaldías capitales, lo que evidencia una baja exposición a riesgos de tipo cambiario; tendencia que se ha mantenido en los últimos años

Tabla 7
COMPOSICIÓN DEUDA PÚBLICA DE LAS GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES POR TIPO DE ACREEDOR

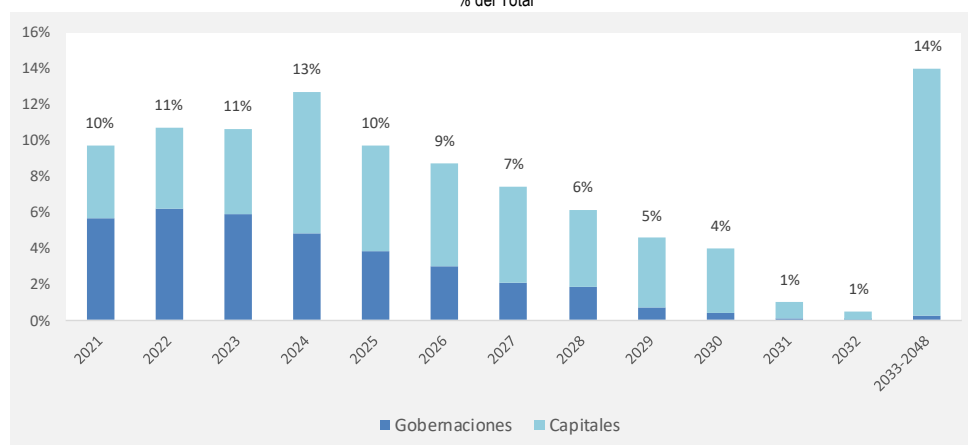
Millones de pesos de 2020

TIPO DE DEUDA	2019	2020	Crecimiento Real 2020 / 2019	% del Total 2019	% del Total 2020
Banca Comercial Interna	8.842.220	9.267.345	5%	68,3%	67,2%
Bonos Interna	1.807.345	2.381.499	32%	14,0%	17,3%
Nación	112.335	48.749	-57%	0,9%	0,4%
Infis	97.318	89.329	-8%	0,8%	0,6%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	10.859.218	11.786.922	8,5%	83,9%	85,5%
Banca Comercial Externa	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Bonos Externos	587.941	578.577	-2%	4,5%	4,2%
Banca Multilateral	644.511	632.865	-2%	5,0%	4,6%
Banco Mundial	224.551	254.130	13%	1,7%	1,8%
BID	271.933	251.390	-8%	2,1%	1,8%
CAF	148.027	127.346	-14%	1,1%	0,9%
Gobiernos Internacionales	846.583	794.074	-6%	6,5%	5,8%
Total Deuda Externa	2.079.036	2.005.516	-3,5%	16,1%	14,5%
TOTAL DEUDA PÚBLICA	12.938.254	13.792.438	6,6%	100%	100%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por su parte, el perfil de vencimientos evidencia un aplanamiento de la curva significativo frente a lo observado en años anteriores: para 2021 se concentra el 10% de las amortizaciones (mayoritariamente de gobernaciones), para lo que resta del actual cuatrienio de gobierno el 32% y, después de 2024, una senda descendente hasta 2032. Algunos pagos de bonos de deuda se tienen programados para el periodo 2033-2048, equivalentes al 14% del total (Gráfico 5).

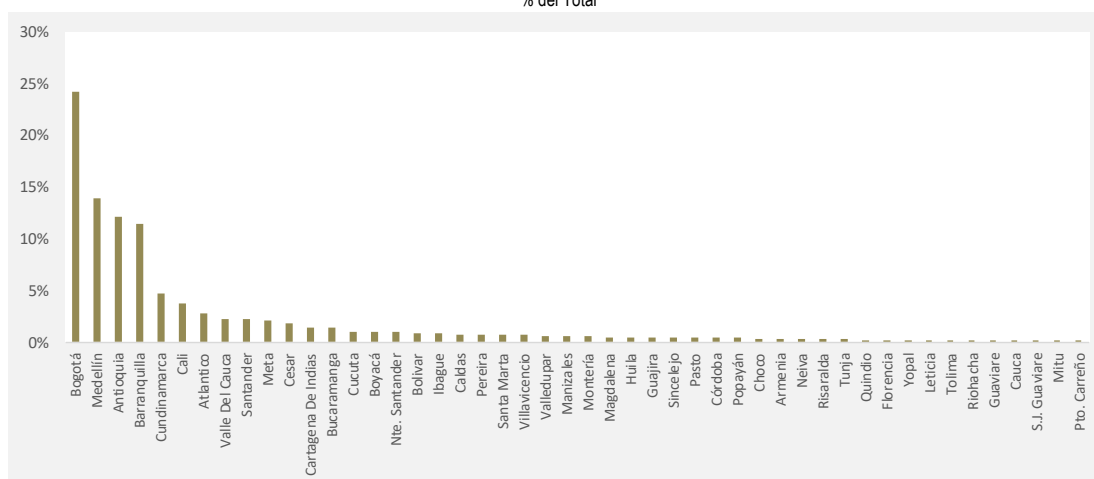
Gráfico 5
PERFIL DE VENCIMIENTO DEUDA PÚBLICA GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Bogotá continúa siendo la entidad con el mayor saldo de deuda, al representar el 24% del total de las entidades analizadas (4 puntos porcentuales superior a lo registrado en 2019). Bogotá, Medellín, Antioquia y Barranquilla concentran el 59% del total (Gráfico 6).

Gráfico 6
DEUDA PÚBLICA POR PRESTATARIO 2020
% del Total



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

3.1 Resultado Fiscal¹⁶

Cálculos de la DAF mediante la metodología denominada por “encima de la línea” y sin incluir el SGR, indican que, para el universo de gobernaciones y alcaldías capitales, los compromisos de gasto superaron los ingresos efectivamente recaudados en \$356.559 millones al finalizar la vigencia 2020, lo que significó equilibrio fiscal en términos del PIB (Tabla 8); en contraste con un déficit de 0,31% del PIB contabilizado en 2019.

Los resultados fiscales de los departamentos y ciudades capitales al cierre de 2020 convergieron al escenario de estrés fiscal moderado planteado por la DAF¹⁷. La solidez que los fiscos subnacionales vienen experimentando en los últimos años y el marco de responsabilidad y disciplina fiscal aplicable a estos niveles de gobierno, evitaron que el choque macroeconómico por cuenta de la pandemia del Covid-19 pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal territorial.

El ahorro corriente disminuyó, pero se mantuvo en terreno positivo equivalente al 0,4% del PIB (0,1% del PIB menos que en 2019). Este comportamiento se atribuyó en lo fundamental al incremento de la inversión social, en un contexto en que la caída en los ingresos de recaudo propio se compensó con el incremento en las transferencias (principalmente SGP, recursos para régimen subsidiado, sobretasa al ACPM y FOME) y la reducción de los gastos de funcionamiento.

Por su parte, el déficit de capital se redujo a la mitad con respecto a lo contabilizado en la vigencia anterior, alcanzando 0,4% del PIB. La contracción de la formación bruta de capital, vinculada al ciclo político presupuestal, fue el determinante de este resultado.

Tabla 8
BALANCE FISCAL GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS CAPITALES SIN SGR¹⁸

Millones de pesos y % del PIB

CONCEPTO	2019	2020	% del PIB	
			2019	2020
Balance Corriente	5.504.710	3.726.194	0,5%	0,4%
Balance de Capital	-8.757.677	-4.082.753	-0,8%	-0,4%
Resultado Fiscal	-3.252.967	-356.559	-0,3%	0,0%
Endeudamiento Neto	2.482.246	682.152	0,2%	0,1%
Recursos del Balance	10.285.743	7.733.062	1,0%	0,8%
Venta de Activos y Reducción de Capital de Empresas	28.841	3.221	0,0%	0,0%
Total Financiamiento	12.796.831	8.418.435	1,2%	0,8%
Resultado Presupuestal	9.543.864	8.061.876	0,9%	0,8%

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Al tener en cuenta las partidas de financiamiento, el resultado presupuestal fue superavitario en 0,8% del PIB, dato 0,1% inferior al del año anterior considerando la disminución presentada en las disponibilidades y en el endeudamiento neto.

Veinticuatro departamentos generaron superávit y ocho déficit. Los mayores superávits se presentaron en Bolívar, Valle y Cauca y los más altos déficits en Antioquia, Santander y Arauca. Entre tanto, veinticinco alcaldías capitales registraron superávit y seis déficit, destacándose los balances positivos de Cartagena, Cali y Bucaramanga, y los saldos en rojo más pronunciados en Bogotá, Barranquilla y Medellín. El resultado fiscal de cada entidad, así como su financiación se detalla en los Gráficos 7 y 8¹⁹.

¹⁶ El resultado fiscal de la vigencia se calcula teniendo en cuenta los ingresos recaudados sin partidas de financiamiento (desembolsos de crédito, recursos del balance, venta de activos y reducción de capital de empresas) y los compromisos de gasto distintos a amortizaciones de deuda.

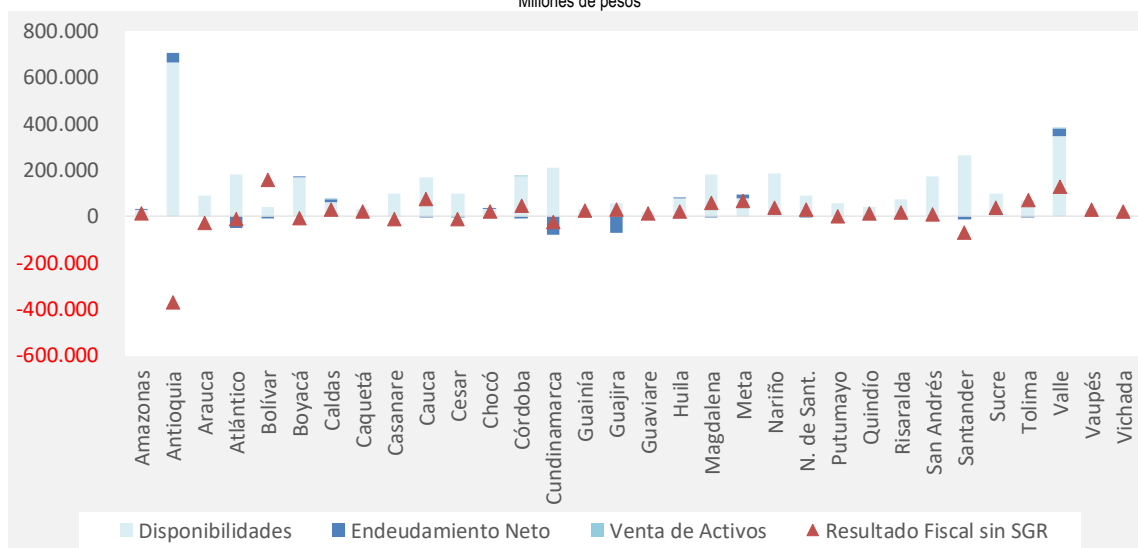
¹⁷ Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del COVID-19 para las entidades territoriales. Dirección General de Apoyo Fiscal, 2020. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

¹⁸ En resultado fiscal correspondiente a la vigencia 2018 difiere al publicado el año anterior, debido a un ajuste en las cifras del Departamento de Antioquia.

¹⁹ Los determinantes de los resultados fiscales pueden consultarse en los informes individuales.

Gráfico 7
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO GOBERNACIONES

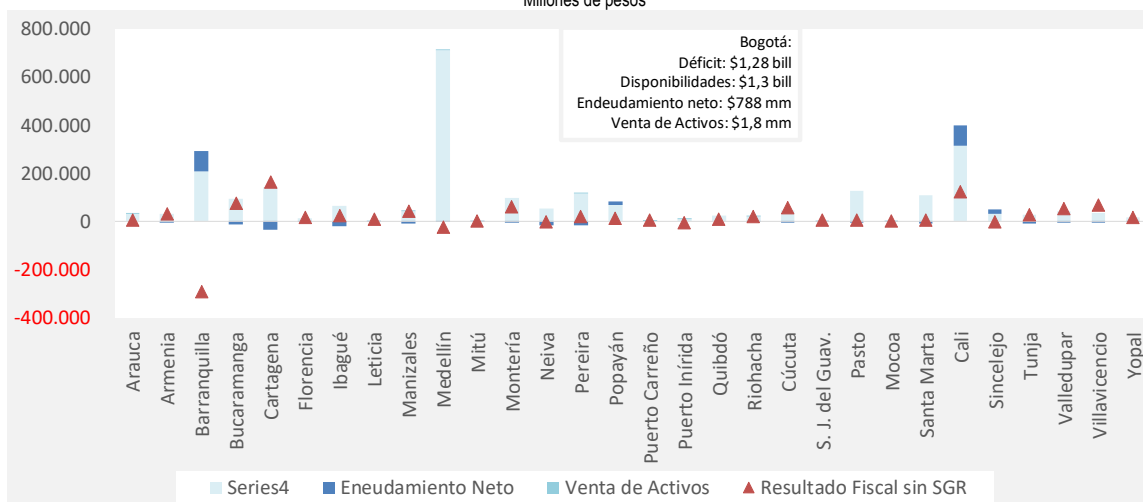
Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Gráfico 8
RESULTADO FISCAL Y FINANCIAMIENTO ALCALDÍAS CAPITALES

Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Por otra parte, al finalizar el bienio el conjunto de departamentos y capitales exhibió un resultado del SGR positivo por \$2,7 billones (0,3% del PIB). Los compromisos de gasto representaron el 80% del presupuesto definitivo de esta fuente de ingresos. El porcentaje de ejecución fue superior en las ciudades capitales (Tabla 9).

Tabla 9
RESULTADO SGR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CAPIALES

Millones de pesos

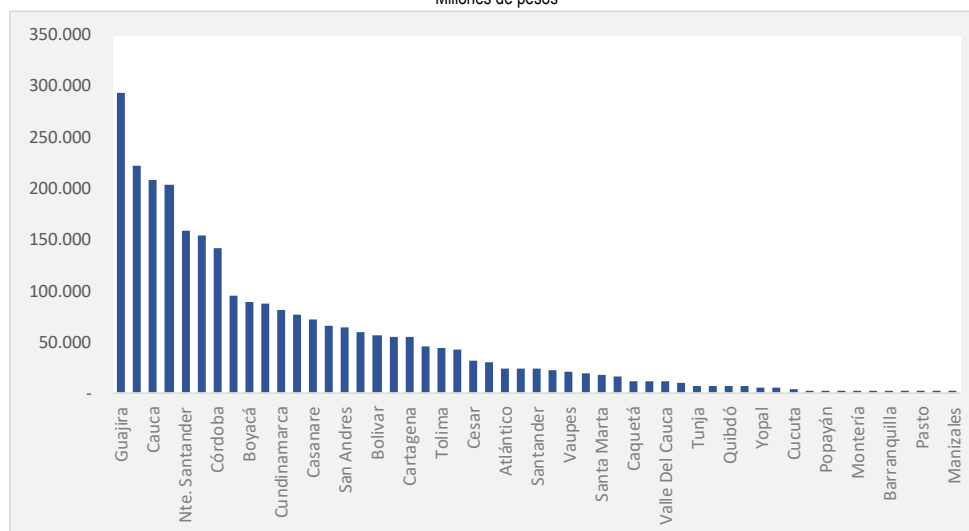
Concepto	BIENALIDAD 2019 - 2020		
	Departamentos (A)	Mun. Capitales (B)	Total (A) + (B)
Total presupuesto definitivo SGR	12.471.186	1.000.718	13.471.903
Total compromisos SGR	9.945.182	827.422	10.772.604
RESULTADO SGR	2.526.004	173.296	2.699.300
Compromisos / Presupuesto Definitivo	80%	83%	80%

Fuente: DAF con datos de la CGR

Las entidades con mayores recursos disponibles del SGR pendientes de ser comprometidos fueron los departamentos de La Guajira, Meta y Cauca; y las ciudades de Cartagena, Riohacha y Santa Marta (Gráfico 9).

Gráfico 9
RESULTADO DEL SGR POR ENTIDAD

Millones de pesos



Fuente: DAF con datos de la CGR

3.2 Situación Financiera desde la Perspectiva Contable²⁰

Teniendo en cuenta la información reportada a la CGN, a nivel agregado los niveles de gobierno analizados consolidaron activos por valor de \$384 billones, evidenciando un crecimiento de un punto porcentual con relación a 2019; resultado asociado a la mayor provisión pensional.

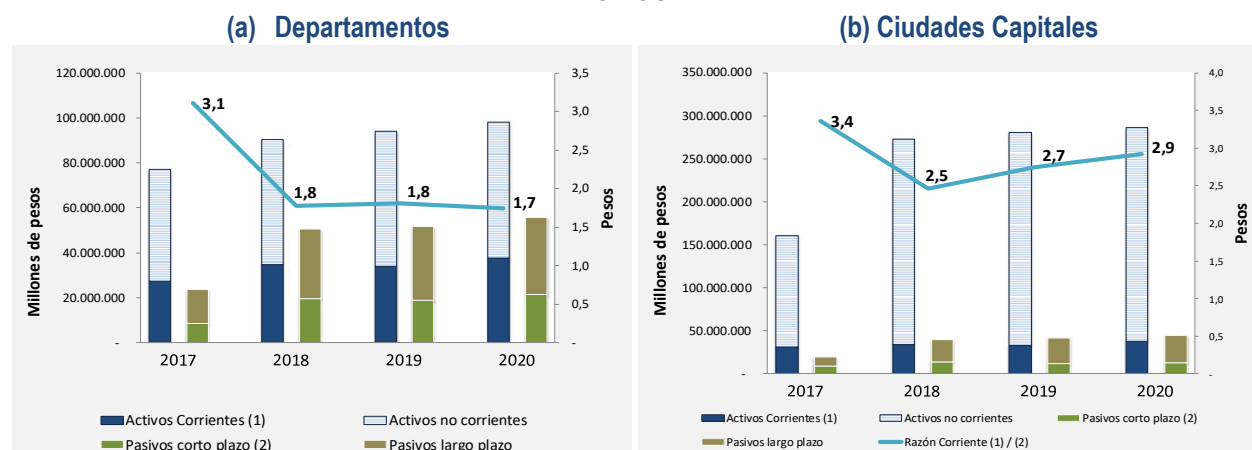
Por otro lado, el monto de los pasivos fue de \$100 billones, cifra que representa un aumento de 6% en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El incremento en el saldo de deuda derivado de operaciones de crédito público (21%) -específicamente en ciudades capitales - y en las cuentas por pagar (10%) justificaron esta dinámica.

²⁰ Información reportada por las entidades a la CGN. No incluye ajustes por operaciones recíprocas.

En materia de liquidez, al culminar 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2,2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo, cifras similares a las contabilizadas en 2019. Preservando la tendencia de los últimos tres años, las capitales continúan exhibiendo niveles de liquidez superiores a los de los departamentos (Gráfico 10).

El patrimonio a nivel agregado de departamentos y ciudades capitales registró por segundo año consecutivo una caída real de 1%, resultado principalmente asociado a las mayores operaciones de crédito público en capitales.

Gráfico 10
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con datos de la CGN

3.3 Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Las gobernaciones y las ciudades capitales contabilizaron excedentes de tesorería²¹ por \$7,1 billones (Tabla 10), monto equivalente al 0,7% del PIB (superior en 0,3% del PIB con relación a 2019). Contrario a lo esperado, la pandemia del Covid-19 no significó un descenso agregado en los saldos de tesorería.

Del total de disponibilidades, 87% estuvo concentrado en caja y bancos, 10% en encargos fiduciarios y 3% en inversiones temporales de liquidez. En el caso de las exigibilidades, las reservas presupuestales representaron el 34% del total, seguido de los recursos de terceros con 28%, cuentas por pagar de la vigencia con 23%, otras exigibilidades, cheques no cobrados y cuentas por pagar de vigencias anteriores con 10%, 2% y 1%, respectivamente.

Únicamente los recursos del crédito (por tercer año)²² y la participación de Ribereños del SGP presentaron faltantes de tesorería. Las demás fuentes de financiación presentaron suficiente margen de solvencia para cubrir las respectivas exigibilidades.

²¹ No incluye SGR

²² Cabe resaltar que el faltante de tesorería de recursos del crédito se explica por políticas implementadas en algunas entidades orientadas a minimizar los costos financieros de la deuda; de tal manera que los desembolsos de crédito se hacen efectivos conforme avanza la ejecución de los proyectos de inversión y se requiere el recurso en caja.

Tabla 10
LIQUIDEZ Y SOLVENCIA DE CORTO PLAZO

Millones de pesos

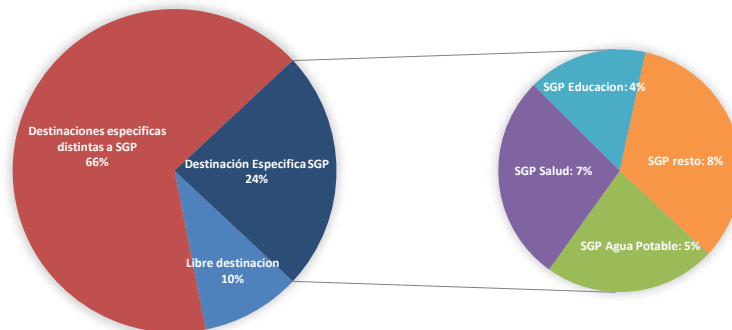
CONCEPTO	TOTAL DISPONIBILIDADES	TOTAL EXIGIBILIDADES Y RESERVAS	EXCEDENTE O FALTANTE
RECURSOS LIBRE DESTINACIÓN	5.745.571	5.036.856	708.715
SGP Propósito General recursos de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.	32.767	32.151	616
Ingresos corrientes de libre destinación diferentes a la participación de libre destinación propósito general	5.712.804	5.004.705	708.098
RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA	12.966.499	6.574.613	6.391.886
Recursos SGP con destinación específica	3.665.499	1.968.155	1.697.344
Recursos SGP con destinación específica - Educación	886.760	613.862	272.899
Recursos SGP con destinación específica - Salud	830.644	359.671	470.973
Recursos SGP con destinación específica - Alimentación escolar	189.231	52.316	136.916
Recursos SGP con destinación específica - Ribereños	6.494	7.445	-951
Recursos SGP con destinación específica - Agua potable y saneamiento básico	1.148.723	761.754	386.969
S.G.P. Por crecimiento de la economía	20.413	1.938	18.475
Sistema general forzosa inversión de participación propósito general	583.234	171.171	412.063
Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP	9.301.001	4.606.458	4.694.543
Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02)	731.365	306.631	424.734
Recursos de convenios y/o cofinanciación	768.072	263.363	504.709
Recursos del crédito	219.479	489.362	-269.883
Otros recursos diferentes a los anteriores	7.582.085	3.547.102	4.034.983
TOTAL	18.712.070	11.611.469	7.100.601

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

Las entidades con los mayores excedentes fueron Cali, Medellín, Valle, Cartagena y Antioquia, las cuales concentraron el 31% del total; en contraste, únicamente Bogotá y Barranquilla registraron faltantes de tesorería.

Con respecto a los excedentes, el 90% correspondió a recursos de destinación específica y el 10% a recursos de libre destinación (Gráfico 11).

Gráfico 11
DISTRIBUCIÓN DE LOS EXCEDENTES DE TESORERÍA
%



Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

3.4 Indicadores de Responsabilidad Fiscal²³

La emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional por cuenta de la pandemia del Covid-19, planteó retos en materia fiscal a las administraciones territoriales teniendo en cuenta el impacto sobre las distintas fuentes de ingresos. Así, la caída de los ingresos en un contexto de mayores presiones de gasto podía conllevar al incumplimiento de las distintas normas de disciplina fiscal.

No obstante, el Decreto 678 de 2020 brindó una cláusula de escape ante el incumplimiento de los indicadores de gasto contemplados en la Ley 617 de 2000, derivado de un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia del Covid-19 (**Recuadro B**); además, amplió el indicador de sostenibilidad de la deuda del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corrientes (**Recuadro C**). Los Decretos 461 y 678 de 2020, a su vez, permitieron la reorientación de rentas de destinación específica legal (**Recuadro D**); que, para el caso de los departamentos, permitió menores aportes al FONPET.

Bajo este contexto, al cierre de 2020, 29 gobernaciones y 30 alcaldías capitales tenían capacidad de endeudamiento legal²⁴; ninguna entidad presentó un balance primario negativo; 7 departamentos y 3 capitales superaron el límite de gastos de funcionamiento del nivel central establecido en la Ley 617 de 2000²⁵ (para 4 departamentos esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 28 gobernaciones y 16 alcaldías superaron los gastos máximos permitidos de los órganos de control (para 8 departamentos y 5 capitales esto no significó restricciones de apoyo financiero en el marco del Decreto 678 de 2020); 9 departamentos incumplieron los aportes al FONPET definidos por la Ley 549 de 1999, y 20 departamentos y 20 capitales contaron con calificación de riesgo vigente según lo dispuesto por la Ley 819 de 2003 (Tabla 11).

Tabla 11
PRINCIPALES INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Departamento	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Aportes Fonpet	Calificación de Riesgo (*)	Municipio Capital	Capacidad de endeudam.	Balance Primario	Límites Ley 617		Calificación de Riesgo (*)
			Adm. Central	Org. de Control						Adm. Central	Org. de Control	
Amazonas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene	Arauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Antioquia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	AAA	Armenia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A
Arauca	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Barranquilla	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Atlántico	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AA+	Bogotá D.C.	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Bolívar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A+	Bucaramanga	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Boyacá	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA	Cartagena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Caldas	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	INCUMPLE	AAA	Florencia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	No tiene
Caquetá	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB-	Ibagué	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	A-
Casanare	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	No tiene	Leticia	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Cauca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	A	Manizales	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	AAA
Cesar	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	A-	Medellín	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Chocó	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Mitú	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Córdoba	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BB	Montería	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Cundinamarca	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	AAA	Neiva	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-
Guainía	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Pereira	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Guajira	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene	Popayán	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	AA
Guaviare	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene	Puerto Carreño	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Huila	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA-	Puerto Inirida	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Magdalena	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A	Quibdó	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Meta	ROJO	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA	Riohacha	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Nariño	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE(+)	CUMPLE	A-	Cúcuta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
N. de Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	BBB+	S. J. del	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	No tiene
Putumayo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Pasto	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Quindío	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene	Mocoa	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	No tiene
Risaralda	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AA	Santa Marta	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
San Andrés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	NO APLICA	No tiene	Cali	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	AAA
Santander	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	INCUMPLE	AA+	Sincelejo	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A
Sucre	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE(+)	INCUMPLE	CUMPLE	A	Tunja	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	A+
Tolima	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE(+)	CUMPLE	BBB+	Valledupar	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	No tiene
Valle	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	CUMPLE	AAA	Villavicencio	VERDE	POSITIVO	INCUMPLE	CUMPLE	A+
Vaupés	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	NO APLICA	No tiene	Yopal	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	CUMPLE	BB+
Vichada	VERDE	POSITIVO	CUMPLE	INCUMPLE	NO APLICA	No tiene						

(*) Vigente al 31 de diciembre de 2020

(+) No sujeto a restricciones de apoyo financiero teniendo en cuenta el Decreto 678 de 2020

Fuente: DAF con datos de Secretarías de Hacienda

²³ Los cálculos sobre la capacidad de pago se sustentan en la metodología elaborada por la DAF con base en la interpretación de las normas vigentes. En el anexo metodológico de este informe se detallan los criterios y supuestos de estimación empleados.

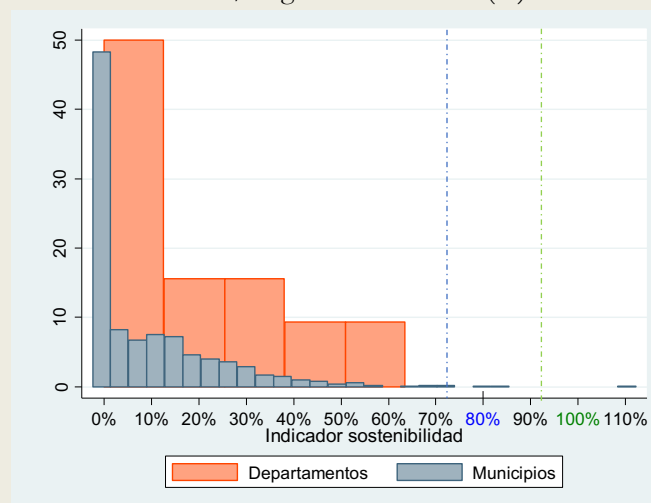
²⁴ Los indicadores de capacidad de pago aquí presentados no son idóneos para realizar operaciones de crédito público, pues al ser dinámicos pueden sufrir variaciones significativas durante la vigencia, de modo que deben ser estimados y proyectados tanto por los representantes legales de las entidades territoriales como por los prestamistas para todo el período de vigencia de cada operación crediticia. Ver anexo metodológico de este informe.

²⁵ El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. La facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las Administraciones Centrales y las Asambleas, y a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Recuadro C. Efecto Decreto 678 de 2020 – Ley 358 de 1997 (capacidad de endeudamiento)

Ante el declive de los ingresos corrientes contabilizado en las entidades territoriales por cuenta de la pandemia, la capacidad adicional de endeudamiento no se ha visto disminuida gracias al Decreto 678 de 2020 (Gráfico C1).

Gráfico C1
Indicador de Sostenibilidad de la Deuda Ley 358 de 1997
 Deuda / Ingresos Corrientes (%)



Fuente: Cálculos DAF con información FUT

Prueba de ello es que, sin la cláusula de escape para el endeudamiento de las entidades territoriales implementada por el Gobierno Nacional, con corte al 1° de enero de 2021 la capacidad de adquirir nueva deuda considerando una relación máxima del 80% de la relación deuda /ingresos corrientes, se habría reducido en un 16% en comparación con el 1° de enero de 2020. Con la ampliación del límite al 100%, se estima que la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales se incrementó en 16%, de manera que se cuenta con margen de maniobra vía deuda por un monto equivalente al 3% del PIB.

El mecanismo que definió el Decreto 678 para ampliar el indicador de sostenibilidad de la deuda se mantendrá para la vigencia 2021, lo que se convierte en un elemento crucial de cara a la política fiscal contracíclica que podrían ejecutar las entidades territoriales en lo que resta del periodo de gobierno territorial. Las principales ciudades del país, así como algunos departamentos, aprobaron cupos de endeudamiento con el objetivo de apalancar los planes de reactivación económica.

Recuadro D. Efecto Decretos 461 y 678 de 2020 – Reorientación de rentas

Al cierre de 2020, un total de 617 entidades territoriales²⁶ reorientó recursos de destinación específica legal o derivada de actos administrativos, por un total \$2,5 billones, de los cuales el 15% correspondió a ingresos de carácter recurrente y 85% a recursos de capital.

Por nivel de gobierno, 29 departamentos concentraron el 30,7% del total de rentas reorientado, 22 capitales el 30,6% y 566 municipios no capitales el 38,7%.

²⁶ Muestra de entidades que superó las pruebas de completitud y consistencia de la información reportada en la categoría FUT-Ejecución presupuestal Covid-19.

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

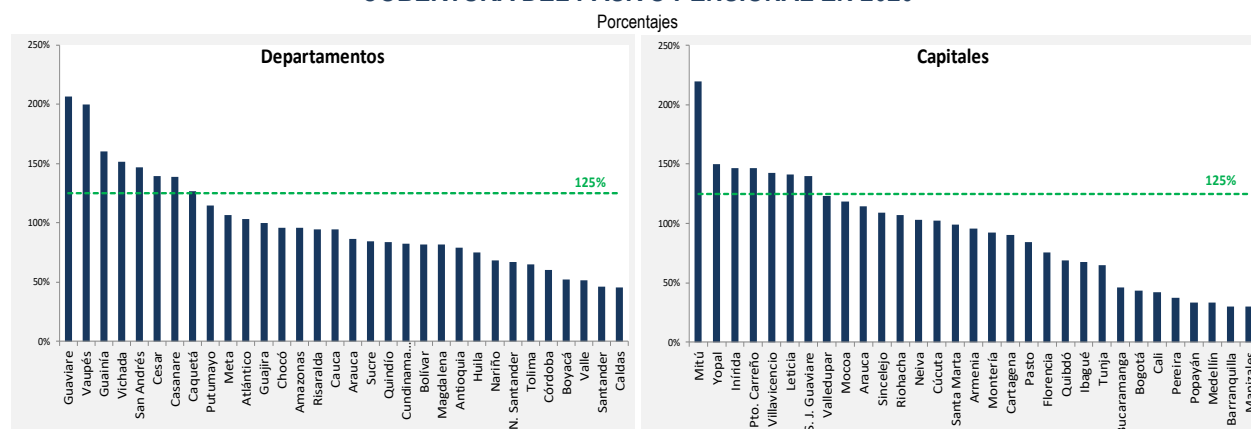
En los siguientes apartados se analiza el nivel de aprovisionamiento del pasivo pensional, la situación financiera de los hospitales públicos y los programas de saneamiento fiscal y financiero asociados, además de los riesgos en el uso de los recursos del SGP y el avance de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control.

4.1 Provisión del Pasivo Pensional

Al culminar el 2020, el 62% del pasivo pensional²⁷ de las gobernaciones y alcaldías capitales estaba cubierto en el FONPET; 3 puntos porcentuales más que lo contabilizado en la vigencia anterior. El porcentaje de aprovisionamiento de los departamentos (72%) fue más alto que el de las ciudades capitales (45%).

Un total de ocho gobernaciones y siete alcaldías capitales tenían coeficientes de cobertura superiores al 125% (Gráfico 12).

Gráfico 12
COBERTURA DEL PASIVO PENSIONAL EN 2020



Fuente: DAF con datos suministrados por la DGRESS.

4.2 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

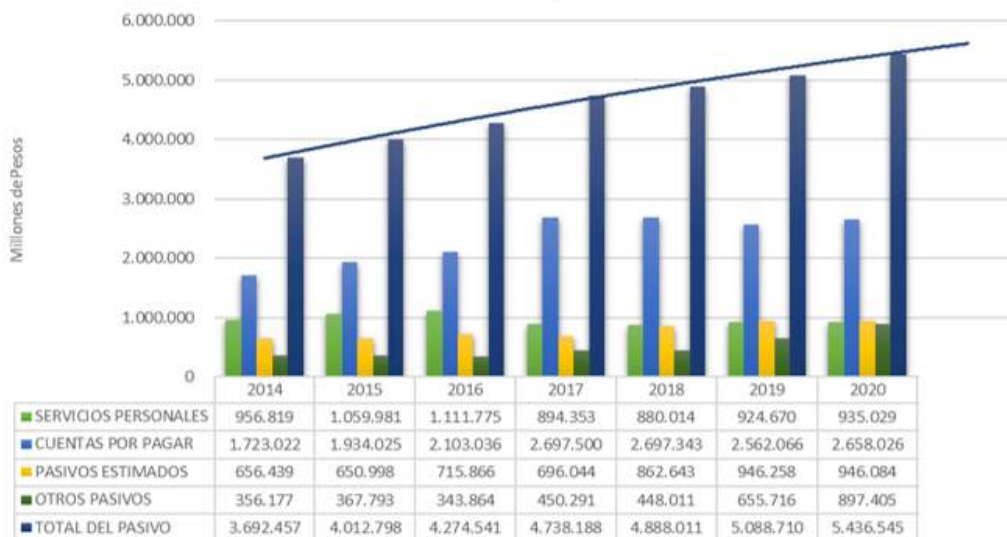
Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real; situación que explicó el déficit presupuestal de \$392.057 millones durante 2020, resultado 20% superior con respecto a la vigencia anterior; sin embargo, frente a 2018 se refleja una disminución del 55%²⁸. El comportamiento del pasivo ha sido creciente; en todo caso, el subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante, con una participación del 49% (Gráfico 13).

²⁷ Pasivo pensional estimado con corte a diciembre de 2019 y aportes FONPET con corte diciembre de 2020.

²⁸ Información reportada del año 2020 a SIHO a corte 3 de mayo de 2021 correspondiente a 924 ESE.

Gráfico 13
PASIVO DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO DEL ORDEN TERRITORIAL

Millones de pesos



Fuente: Reporte del Sistema de información hospitalaria SIHO

De acuerdo con la evaluación hecha por el Ministerio de Salud y Protección Social, el número de ESE en riesgo mostró una reducción del 11% entre 2018 y 2019. Un total de 137 ESE se encuentra en riesgo alto, 41 en riesgo medio, 641 en riesgo bajo o sin riesgo²⁹.

4.3 Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028 de 2008)

4.3.1 Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2020, los departamentos dejaron de ejecutar \$1 billón³⁰ del Fondo Local de Salud, valor similar al evidenciado en la vigencia 2019.

Los saldos en caja de la cuenta maestra de Prestación de Servicios ascendieron a \$347 mil millones, en tanto que la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada y los eventos no POS durante la vigencia 2020 fue de \$1,5 billones³¹, valor 44% menor con respecto al cierre de 2019 (\$2,7 billones)³²; esto como consecuencia, entre otras razones, de la ejecución de la Ley de punto final que ha permitido pagar pasivos por valor de \$830 mil millones, de los cuales la Nación cofinanció el 63% (Tabla 12)³³.

²⁹ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. No se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020, toda vez que mediante el artículo 6 de la Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020, se suspendieron los términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, medida vigente hasta la terminación de la emergencia sanitaria

³⁰ Información tomada del reporte al FUT- EJECUCION_FONDO_SALUD. Cierre Vigencia 2019

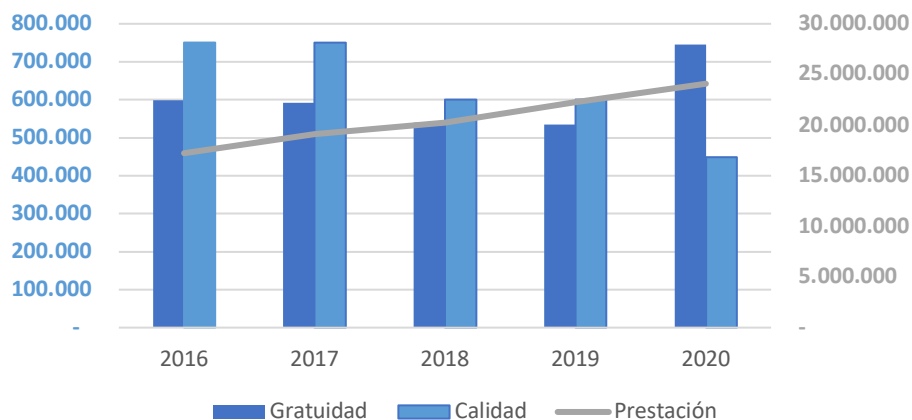
³¹ Información reportada en virtud de la Circular 030

³² A partir de la vigencia 2020, de acuerdo a lo previsto en el artículo 231 de la Ley 1955 de 2019, mediante el cual se adiciona el numeral 42.24 al artículo 42 de la ley 715 de 2001, la Nación asume la competencia para Financiar, verificar, controlar y pagar servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; así como la verificación, control y pago de las cuentas que soportan los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC de los afiliados al Régimen Subsidiado prestados a partir del 1 de enero de 2020 y siguientes, estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

³³ Ley 1955 de 2019; artículo 238

Gráfico 14
ASIGNACIÓN SGP EDUCACIÓN 2016-2020

Millones de pesos



Fuente: Documentos de Distribución del DNP

De otro lado, es importante resaltar que debido a la emergencia económica, social y ecológica decretada en el país a causa de la pandemia por el virus COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 470 de 2020, donde el artículo 3º modificó la Ley 715 de 2001 con el objetivo de poder asignar recursos de calidad a los Departamentos.

Las entidades territoriales certificadas en educación (ETC)³⁷ reportaron saldos sin ejecutar por \$351 mil millones en 2020 (situación que se ha presentado en los últimos años³⁸). Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues se identificaron entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos teniendo en cuenta que al cierre de la vigencia quedaron con saldos disponibles sin ejecutar³⁹.

Adicionalmente, se identificaron dificultades en el cierre fiscal de algunas ETC que no realizaron la totalidad de los pagos para la financiación de la nómina de la vigencia o suscribieron compromisos que superaron sus ingresos. De acuerdo el reporte del Formulario Único Territorial (FUT), seis ETC (departamentos de Meta y Sucre y los municipios de Medellín, Chía, Facatativá y Girardot) terminaron la vigencia con déficit en la ejecución de los recursos del SGP, por un valor de \$6.798 millones.

Por otro lado, en relación con el recurso humano del sector, se sigue evidenciando una ineficiente distribución nacional de la planta de cargos, la cual conlleva a la contratación innecesaria del servicio con terceros para la atención de alumnos que podrían cubrirse con planta oficial, cuya nómina está financiada con recursos del SGP. Al respecto, es relevante resaltar que la normativa vigente contempla la figura de traslados al interior y entre ETC. Aunque el sector está haciendo uso de esta herramienta, los resultados aún no son suficientes para garantizar un mejor uso de los recursos humanos y financieros de los que dispone⁴⁰.

Frente a las deudas laborales del sector, y aunque es deber del Estado financiar los costos laborales inherentes a la descentralización de la educación, las homologaciones no deberían seguir modificándose para incorporar costos originados en procesos mal llevados (la mayoría de ellos prescritos). El artículo 148 de la Ley 1450 de 2011 (saneamiento de deudas) tampoco debería seguir utilizándose para cubrir los errores o la inactividad de las ETC con recursos del SGP o del PGN. Lo anterior, puesto que hasta el 2018⁴¹ se han pagado \$3,54 billones⁴² (0,4% del PIB).

³⁷ Solo para entidades territoriales Certificadas en Educación, que corresponden a los 32 departamentos y 64 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.

³⁸ Un total de \$532 mil millones en 2017, \$365 mil millones en 2018 y \$238 mil millones en 2019.

³⁹ Las entidades más representativas fueron los departamentos de Amazonas, Archipiélago de San Andrés y Vichada, junto con el municipio de Sabaneta y el Distrito de Buenaventura, este último con el mayor superávit (aprox. \$32 MM) al cierre de 2020.

⁴⁰ Es conveniente recordar que el Gobierno Nacional, como administrador temporal del sector en el Chocó, Putumayo y La Guajira, ha tomado decisiones exitosas de traslado de cargos docentes.

⁴¹ Según información enviada por el Ministerio de Educación Nacional para las vigencias 2019 y 2020 no se aprobaron y pagaron deudas laborales.

⁴² Del total, \$2,43 billones (69%) correspondió a 31 departamentos, \$803 mil millones (23%) a 22 municipios capitales, \$186 mil millones (5%) a 38 municipios certificados y \$127 mil millones (3%) a Bogotá. Por tipo de deuda, las homologaciones representaron el 56%, primas extralegales 24%, ascensos acumulados 13%, zonas de difícil acceso 5% y 2% otras.

Sobre el particular, análisis realizados por la DAF evidencian que las deudas originadas en las zonas de difícil acceso, las dotaciones y otras, surgen porque las ETC no cumplen adecuadamente con la normativa. Adicionalmente, las deudas por primas extralegales se originan en la actuación ilegítima de las Asambleas y Concejos, quienes han determinado salarios y prestaciones sin tener facultad para hacerlo; los costos acumulados por ascensos en el escalafón docente desaparecerían si se planean los pagos y las ETC reportan oportunamente en el sistema de información del Ministerio de Educación Nacional.

De otro lado, en las entidades territoriales se han identificado problemas como: pasivo laboral sin depurar y sin financiar; contratación innecesaria del servicio educativo; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matrícula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados); incorrecta incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación; y autorización y pago de horas extras sin el debido procedimiento.

De igual forma, se encontró un reiterado exceso de gasto administrativo de las ETC, que superaron los topes establecidos por la Nación para tal fin, por lo cual la DAF expidió la Resolución No. 4278 del 20 de noviembre de 2019, por medio de la cual se suspendieron los giros de la participación de Calidad Matricula Oficial o de los recursos de prestación de servicios de distintos de nómina por exceso de gasto administrativo o problemas en el reporte de la información relacionada con dichos gastos, que busca recuperar \$11.556 millones a través de inversiones en el sector educativo y mejorar la calidad del reporte de información de gasto del SGP en el FUT.

No obstante, el 28 de abril del 2020 y velando porque las entidades territoriales contaran con los recursos del criterio de Equidad - Calidad para la protección del derecho fundamental de la educación de niños, niñas y adolescentes, para atender las necesidades del sector generadas por el COVID-19, la DAF emitió la Resolución No. 1047, levantando parcialmente la medida correctiva de suspensión de giros, dejando condicionado un levantamiento total de la medida correctiva hasta el momento en que las entidades demostraran haber superado los eventos de riesgo que dieron origen a la misma, circunstancia que no se había evidenciado a la fecha.

4.3.3 Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB

En el sector APSB el pago de subsidios se ha convertido en una dificultad generalizada que tiene origen en los desentendimientos entre municipios y prestadores con respecto de los valores cobrados por estos últimos por concepto de subsidios. Los prestadores presentan sus facturas sin soportes y cuando son requeridos por los municipios se niegan a desagregar la información al punto que no es posible verificar la aplicación de los aportes solidarios a la financiación de los subsidios, ni el origen del déficit por subsidios que origina la facturación.

La DAF ha trabajado con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como con la Procuraduría General de la Nación para estructurar una posición uniforme frente al problema para orientar tanto a prestadores como municipios en la obligación de verificar la aplicación de subsidios y el cobro de aportes solidarios como único mecanismo para optimizar el uso de los recursos de la participación para APSB que se destinan al pago de subsidios.

Complementariamente, se viene trabajando en el fortalecimiento de las entidades territoriales a las que les aplica el seguimiento y control en el marco de la estrategia establecida por el Decreto 028 de 2008, para que se realicen auditorías a las facturas por subsidios que presentan los prestadores, y para que se suscriban los contratos de transferencia en cumplimiento de la obligación legal.

Por otra parte, el superávit de algunos Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso – FSRI se ha convertido en una ineficiencia sectorial. Son los recursos que estando en los FSRI no son utilizados en el pago de subsidios y tienen origen en la obligación legal para los municipios de categorías segunda a sexta de destinar mínimo el 15% de la participación para APSB al pago de subsidios. Cuando el valor de los subsidios a pagar es inferior al 15% descrito, en los FSRI de algunos municipios quedan esos saldos sin posibilidad de ser utilizados porque la única destinación admisible es el pago de subsidios. Al respecto, se hace necesario modificar el parágrafo 2° de la Ley 1176 de 2007 para permitir que los FSRI superavitarios, puedan disponer de esos recursos para otras actividades de inversión sectorial.

La estratificación socioeconómica también es un factor que genera ineficiencia en el adecuado uso de los recursos de APSB. En la medida que ese mecanismo de focalización se encuentre desactualizado, el pago de subsidios seguirá siendo ineficiente puesto que los municipios están subsidiando predios que ya no se encuentran en uso residencial.

4.3.4 Participación de Propósito General

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General se ha identificado que los principales problemas se relacionan con la administración a nivel presupuestal y tesorero, en el proceso contractual para su ejecución y en la desarticulación de los instrumentos para la programación financiera del gasto.

En el ámbito de la gestión presupuestal, las dificultades se centran particularmente en los municipios de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6ª, en la identificación de las fuentes de financiación, en los instrumentos de gestión y en la falta de claridad en los cierres presupuestales, lo que tiene efectos en la adecuada incorporación de los recursos disponibles de vigencias anteriores en la vigencia actual.

En el proceso contractual para la ejecución de los recursos de Propósito General, se evidencian contratos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas por la normativa vigente, particularmente la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento generalmente asociados a contratos de prestación de servicios para el apoyo de las administraciones locales. Adicionalmente, y a pesar de haberse avanzado sustancialmente en la transparencia de los procesos contractuales, aún se identifican dificultades en los procesos de selección y de idoneidad de los contratistas. Finalmente, se identifican fallas en los procesos de supervisión en la ejecución de los contratos.

Una dificultad generalizada a nivel territorial es la de garantizar la pertinencia del gasto asociándolo a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales, identificándose decisiones de gasto que no se enmarcan en una programación previa y sin asociación con los objetivos programáticos de desarrollo de la administración. Llama la atención el monto sin ejecutar de recursos de Propósito General correspondientes a la vigencia 2020, donde según información del FUT, los municipios del país reportaron alrededor de \$1 billón de pesos como superávit fiscal de recursos correspondientes a esta bolsa, de los cuales \$200 mil millones son de los municipios de categoría especial y primera. Esto evidencia deficiencias en la capacidad de buena parte de los municipios del país para generar los proyectos de inversión que permitan la ejecución de los recursos disponibles para financiar inversión social en sectores distintos a educación, salud y agua potable.

Siendo así, los municipios deben trabajar en el fortalecimiento de los procesos relacionados con el manejo presupuestal, contable y de tesorería de los recursos del SGP y la articulación de la información financiera; el mejoramiento del proceso de suscripción de contratos acorde a los lineamientos legales, garantizando la interventoría y supervisión de los mismos; la programación y seguimiento a los proyectos de inversión y su articulación con el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas - SUIFP; la evaluación a los Planes de Desarrollo municipales, la consecución de metas y la consecuente elaboración de planes de acción sectoriales para alcanzarlas; y, finalmente, pero de una importancia central, la ejecución de los recursos asignados, en términos de calidad y particularmente, de oportunidad.

4.3.5 Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI) son administrados por los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se encuentran, salvo en los casos en que los resguardos o asociaciones de resguardos han sido certificados para la administración directa de los recursos. En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas para la ejecución oportuna de los recursos, además de la baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI es la falta de claridad normativa sobre el marco contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados por los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados, a los que se les asignaron en la vigencia 2020 \$26 mil millones por este concepto, se evidencia una baja ejecución, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido. Adicionalmente, se identifica la falta de reporte a los sistemas de información financiera, lo que dificulta su seguimiento. Estos resguardos y asociaciones de resguardos deben asumir los gastos

administrativos asociados a la planeación y ejecución de los recursos de la Asignación Especial con recursos distintos a los de la asignación y buena parte de ellos están enfrentando dificultades para lograr esta financiación, por lo que se pone en riesgo no solo la calidad de la inversión y la adecuada administración del recurso por las dificultades para financiar un equipo administrativo estable y robusto técnicamente.

4.3.6 Asignación Especial para Alimentación Escolar

A partir de marzo de 2020, en vista de la emergencia por la COVID-19, el Gobierno Nacional decretó medidas excepcionales permitiendo que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) llegara a los titulares de derecho focalizados, e incluso ampliara su cobertura, adaptando el esquema de funcionamiento con nuevas modalidades para consumo en los hogares. La nueva realidad ha obligado a los actores involucrados en el PAE a adoptar nuevos mecanismos para garantizar la cobertura, calidad y transparencia del Programa.

En el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica se cambiaron transitoriamente las modalidades del PAE, lo cual ha llevado a muchas entidades territoriales a entregar bonos alimentarios redimibles en almacenes de cadena. Llama la atención que los bonos en su gran mayoría solo se pueden canjear en almacenes donde generalmente los productos son más costosos, lo cual hace que la cantidad de productos sean menores a que se pudieran redimir en almacenes de bajo costo.

Ahora bien, a pesar de que se tiene la perspectiva de que el PAE no cuenta con los recursos suficientes para su financiación, se evidencia, a partir de la información de las Cuentas Maestras de Alimentación Escolar con corte a 31 de diciembre de 2020, un saldo agregado de aproximadamente \$315 mil millones para las 1.133 entidades territoriales a nivel nacional, tanto Certificadas como No Certificadas.

Dicha información refleja una baja ejecución de los recursos asignados a las diferentes entidades territoriales producto de falencias en la planeación de la contratación, lo cual impide en gran medida que el PAE tenga una mayor cobertura tanto en la población estudiantil, así como en el tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

Igualmente, persisten situaciones problemáticas asociadas a diversos aspectos en la implementación del Programa de Alimentación Escolar. En primer lugar, hay una contradicción estructural en la política que afecta su financiamiento. Se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas y víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar; pero en el camino, el Ministerio de Educación Nacional (ahora Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender -) priorizó la jornada única por naturaleza ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados, mientras que los Gobernadores y Alcaldes que hacen las contrataciones entendieron que es un Programa con cobertura universal para toda la población estudiantil.

Asimismo, la desarticulación es el común denominador en la ejecución de los recursos destinados a financiar el PAE; hecho que parece connatural a un servicio que se financia con recursos de los tres niveles de Gobierno y con diferentes fuentes del sector privado y se ejecuta en alrededor de 10.000 establecimientos educativos con algo más de 50.000 sedes.

La falta de coordinación en la implementación del Programa entre los departamentos y los municipios no certificados de su jurisdicción, en cuanto a la priorización de las instituciones educativas y sus sedes, y la focalización de los titulares de derecho, denotan un riesgo en el manejo de los recursos que financian este Programa en el marco de la bolsa común; así como la desarticulación del proceso administrativo, financiero y técnico entre los diferentes actores que intervienen en su ejecución. Asimismo, las fuentes destinadas a financiarlo tienen diferentes reglas de control.

De la misma manera, el desconocimiento generalizado de los Lineamientos Técnicos – Administrativos, de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE en las distintas etapas (planeación, contratación y ejecución), por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, restringen la adecuada gestión social y participación ciudadana cuya función principal es la generación de alertas que permitan proponer acciones de mejora para el correcto desarrollo del Programa.

De otro lado, la falta de una reglamentación sobre la contratación del personal manipulador de alimentos con el operador del servicio, ha generado irregularidades en el proceso de vinculación, pago de la seguridad social y remuneraciones (pago por ración

servida, pago por ración contratada, pago por día, entre otras), que se ven reflejadas en el aumento del margen de utilidad de los operadores y en el incremento de conformación de uniones temporales y sociedades comerciales que participan en los procesos de contratación del servicio de alimentación escolar. Así, se ha identificado que el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar recae en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE y que se agudiza con el cambio de administración cada cuatrienio.

Aunado a lo anterior, la falta de un diagnóstico situacional elaborado por parte de la entidad territorial en el que se evidencie la población escolar que debe recibir prioritariamente la atención alimentaria, la necesidad de dotación de equipos y menaje, y las condiciones de infraestructura (comedor, cocina y zona de almacenamiento), conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que generalmente se ve reflejada en el inicio inoportuno de la prestación del servicio, al no contar con la línea base para la operación del Programa.

Finalmente, la contratación de la alimentación escolar no se planea, lo que genera falta de oportunidad para la prestación del servicio con el inicio de clases y durante la totalidad del calendario escolar equivalente a 180 días.

4.3.7 Asignación Especial para Municipios Ribereños al Río Magdalena

Los recursos de la Asignación Especial para Municipios Ribereños del Río Magdalena se asignan a los 111 municipios cuyos territorios limitan con el Río Grande de la Magdalena, en proporción a los kilómetros de ribera de cada municipio sobre el Río. La Ley 1176 de 2007 estableció en su artículo 20 la destinación de los recursos de la Asignación, enmarcada en cuatro líneas de inversión permitidas: reforestación, tratamiento de aguas residuales, manejo artificial de caudales y compra de tierras.

En agosto de 2020 se expidió la Ley 2048 que modificó el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 al adicionar dos líneas de inversión para los recursos de la Asignación: *i)* financiar esquemas de pago por servicios ambientales u otros incentivos a la conservación y, *ii)* establecer y realizar políticas socioeconómicas de generación de ingresos de apoyo a las familias que viven de la actividad pesquera artesanal en las épocas de veda.

Frente a la primera línea de inversión, se hace necesaria la expedición de lineamientos por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que oriente a las entidades territoriales en aplicación de los Pagos por Servicios Ambientales para prevenir el uso inadecuado de los recursos. Asimismo, para la segunda línea de inversión se hace necesario que el Departamento Nacional de Planeación, como entidad rectora en políticas públicas, oriente a las entidades entregando lineamientos para el diseño de las políticas socioeconómicas de que trata la Ley 2048 de 2020 y muestre que estas políticas se pueden articular con la protección del Río como sujeto de derechos, y aclare si entre las mismas se encuentra la posibilidad de otorgar subsidios directos a las familias que viven de la pesca artesanal y que en épocas de veda no pueden realizar su oficio.

En general se ha logrado identificar que los proyectos desarrollados a nivel municipal, en el marco de las inversiones financiadas con la Asignación Especial, no presentan mayores repercusiones en la superación de las principales necesidades identificadas de conservación y desarrollo de la cuenca, debido a que sus esfuerzos resultan aislados, no coordinados con los lineamientos y estrategias dispuestas en los instrumentos de planificación, tampoco presentan coordinación con otros actores que interfieren en las dinámicas del río, ni son desarrollados de manera continua impidiendo la prolongación en las intervenciones y el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

En el periodo comprendido entre 2014 y 2020 el promedio asignado anualmente por concepto de la Asignación Especial para todos los municipios se sitúa alrededor de \$28 mil millones. De los \$199 mil millones asignados se ejecutó el 53%, lo cual expresa la falta de impacto de la Asignación en la solución de necesidades asociadas al río Magdalena de los municipios ribereños, así como una falta de capacidad de estos para ejecutarlos de manera eficiente.

4.3.8 Asignación para Atención a la Primera Infancia

Durante el periodo comprendido entre 2008 y 2017 se asignaron recursos del SGP para la Atención Integral a la Primera por un valor total de \$1,45 billones, en líneas de inversión para la ejecución que fueron priorizadas por el Consejo Nacional de Política Social el 2 de junio de 2016, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007.

A pesar de que los recursos del SGP destinados a Primera Infancia dejaron de asignarse en 2017, aún se evidencian recursos sin ejecutar. Al respecto, al cierre de 2020 las entidades territoriales aún reportan \$41.749 millones sin afectación presupuestal en cuentas bancarias, cifra que pese a que disminuyó frente a 2019 (\$64.594 millones) aún continúa siendo representativa considerando que los últimos recursos girados durante la vigencia 2017 sumaron \$154.164 millones.

4.3.9 Cuentas Maestras

Aunque ya se encuentra plenamente implementado el modelo de cuentas maestras para la administración de los recursos del SGP, como producto financiero que permite la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente con beneficiarios previamente inscritos e identificados, aún se evidencian deficiencias en su administración, a pesar de la aplicación de medidas en el marco del Decreto 028 de 2008, particularmente en la realización de transacciones no permitidas y el inadecuado uso de las cuentas pagadoras, situaciones que son identificadas a través de los reportes que realizan los establecimientos bancarios al MHCP. Finalmente, se identifican discrepancias en la información que se genera en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, evidenciando la desarticulación entre los procesos financieros.

Basados en la información reportada de Cuentas Maestras, durante 2020 se presentó un comportamiento atípico en la administración de la Participación de Propósito General y las Asignaciones Especiales, explicado por una disminución en los gastos realizados con cargo a estos recursos y, en consecuencia, acumulando un volumen importante de recursos por ejecutar (\$1,8 billones - valor superior en 87% respecto al saldo contabilizado al cierre de 2019).

Sectorialmente, los aumentos fueron de 103% (de \$774 mil millones a \$1,5 billones) en las cuentas maestras de Propósito General, 41% (de \$223 mil millones a \$315 mil millones) en las cuentas maestras de Alimentación Escolar, y 77% (de \$12 mil millones a \$22 mil millones) en las cuentas maestras de Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena. Los departamentos con mayor acumulación de saldos en caja fueron Chocó (361%), Atlántico (221%), Nariño (122%), Boyacá (118%) y Santander (108%).

Por otro lado, en lo que respecta a las cuentas Maestras Pagadoras, es importante señalar que, aunque la reglamentación fue clara en indicar la obligación de tener estas cuentas operando, muchas entidades no han realizado el proceso de apertura, lo que representa un incumplimiento a lo indicado por la Resolución 0660 de 2018. Del análisis de los pagos realizados por medio de estas cuentas durante 2020, del total de 77.962 operaciones, el 4% (3.071) correspondió a conceptos no autorizados, entre los que se destacan la compra de tiquetes aéreos, cursos de educación formal, compra de materiales de construcción o pagos de tarjetas de crédito.

Finalmente, a pesar de que muchas entidades tienen la posibilidad de operar con cuentas maestras, al final no hacen uso de estas, evidenciando un desconocimiento de los mecanismos de pagos de los impuestos nacionales o las Planillas de Aportes a la Seguridad Social, dado que, en la mayoría de los casos, estos pagos se realizan desde cuentas puente, lo que hace evidente que no se respeta la excepción al principio de unidad de caja con los recursos del SGP.

V. CONCLUSIONES

- Al finalizar 2020 el resultado fiscal de las gobernaciones y alcaldías capitales fue de equilibrio en términos del PIB. La pandemia del Covid-19 significó una contracción de los ingresos de recaudo propio, los cuales fueron compensados por las mayores transferencias (SGP, recursos para régimen subsidiado y sobretasa al ACPM) y la caída tanto de los gastos de funcionamiento como de inversión. Los primeros, teniendo en cuenta las medidas de austeridad implementadas, así como la reorientación de algunas rentas de destinación específica legal; y en los segundos, influenciado por el ciclo político presupuestal. En tal sentido, la crisis no significó un desequilibrio fiscal sistémico para el nivel subnacional de gobierno.
- El cumplimiento histórico del marco de disciplina fiscal territorial y las medidas implementadas por el Gobierno Nacional para conjurar los efectos de la pandemia del Covid-19, dotaron de resiliencia a los departamentos y ciudades capitales para enfrentar la crisis y evitar un deterioro de su solidez fiscal. Incluso, incrementaron el margen de maniobra para convertirse en actores cruciales de cara a la reactivación económica que requiere el país.

- Las medidas de gestión tributaria adoptadas por los mandatarios locales (aplazamiento del calendario, reducción de tarifas, posibilidad de pagos diferidos), además de los descuentos sobre capital adeudado, permitieron aliviar el bolsillo de los contribuyentes y evitar una caída más pronunciada de los ingresos tributarios.
- En 2020 la inversión total se redujo influenciada por el ciclo político presupuestal. No obstante, el componente social evidenció un incremento del 4% real, presentándose el mayor dinamismo en los sectores de agua potable y saneamiento básico (subsidios), educación (alimentación escolar en casa y bioseguridad en instituciones educativas) y salud (régimen subsidiado y flujo de recursos para redes prestadoras).
- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga se destacó la implementación de programas de transferencias monetarias con el objetivo de posibilitar las medidas de confinamiento para disminuir la velocidad de propagación del virus y compensar la pérdida de ingresos de los hogares más vulnerables. Según el DANE, este tipo de ayudas regionales, sumadas a los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, lograron contener el incremento de la pobreza monetaria y extrema en 2,2 y 2,6 puntos porcentuales, respectivamente (el efecto fue mayor en centros poblados y zonas rurales que en cabeceras).
- La deuda pública de los departamentos y ciudades capitales pasó de 1,20% al 1,38% del PIB. Gracias a la ampliación transitoria del límite de sostenibilidad de la deuda (del 80% al 100% de la relación deuda sobre ingresos corrientes), no se ha visto afectada la capacidad de adquirir nuevo endeudamiento para financiar proyectos de inversión.
- La pandemia del Covid-19 no significó una reducción de la liquidez. Al cierre de 2020, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con \$2,2 de respaldo en activos corrientes y con \$0,5 en efectivo; valores similares a los registrados un año atrás.
- Para el cierre de 2020 las gobernaciones y las alcaldías capitales registraron excedentes de tesorería por \$7 billones (0,7% del PIB), superior a lo registrado en 2019.
- El Decreto 678 de 2020 permitió que incumplimientos de los indicadores de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 no significaran restricciones de apoyo financiero, si dichos incumplimientos fueron ocasionados por un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación producto de la pandemia.
- Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial continuaron ejecutando presupuestos de gasto conforme a la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que determina su tendencia deficitaria.
- En materia sectorial, la DAF ha venido identificando la existencia de múltiples problemas en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales alertan sobre la necesidad de adoptar medidas de carácter preventivo y/o correctivo en el marco del Decreto 028 de 2008.

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

De acuerdo con estándares internacionales ampliamente reconocidos, los factores socio-económicos afectan el desempeño fiscal de los gobiernos regionales y locales, y los esfuerzos de gestión fiscal se pueden identificar de una manera más clara, cuando son examinados desde la perspectiva del contexto socio-económico en el cual actúan las autoridades regionales y locales.

Los informes de viabilidad fiscal contienen una síntesis de los rasgos socio – económicos más distintivos de las administraciones territoriales; la cual es elaborada a partir de los siguientes indicadores: tamaño y composición poblacional por edades; variación del PIB departamental, nivel per cápita y composición sectorial (en el caso de los municipios, valor agregado), tasa anual de desempleo, tasa anual de inflación¹; pobreza monetaria, pobreza multidimensional², y el coeficiente de GINI, que mide la desigualdad por el nivel de ingresos.

Las fuentes de información empleadas para realizar esta síntesis son las estadísticas económicas sociales y demográficas publicadas por el DANE, los informes sobre economía regional elaborados por el DANE y el Banco de la República, y las fichas de caracterización departamental y municipal producidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, en esta parte de los informes se presentan las características más relevantes del desempeño fiscal de las administraciones centrales desde un punto de vista histórico. El objetivo es presentar una visión general de la solvencia financiera a la luz de los aspectos más relevantes de su historia fiscal reciente.

Esta perspectiva se circunscribe a los siguientes aspectos: programas de ajuste fiscal suscritos, la tipología de éstos y sus eventuales modificaciones; cumplimiento de las normas de responsabilidad fiscal en años anteriores; calificación de riesgo crediticio, así como los retos y riesgos financieros más destacados en informes anteriores de desempeño fiscal.

Las fuentes de información empleadas para realizar este análisis fueron los Informes de Viabilidad Fiscal (IVF), elaborados por la DAF, y las calificaciones de riesgo emitidas por las firmas evaluadoras autorizadas por la Superintendencia Financiera para tal fin.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La capacidad de gestión institucional es crucial en el desempeño fiscal de los territorios. La evolución de las instituciones está estrechamente relacionada con la formación de capital humano y las reglas de juego fijadas para el logro de los objetivos organizacionales.

La DAF incluye en los informes sobre la situación financiera de gobernaciones y alcaldías un capítulo dedicado al análisis de la organización institucional. En 2020 este análisis se hace a partir de los datos que fueron reportados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario “Personal y Costos”.

Se organizó la información de las entidades, discriminando los cargos y costos asociados en cada dependencia del sector central, es decir, información detallada para los organismos de control y para la administración central en los sectores educación, salud y otros. Al respecto, cabe aclarar que dentro del sector educación se tuvieron en cuenta únicamente los cargos administrativos en la secretaría de educación. Por su parte, en otros sectores se consideraron todas las dependencias de la entidad distintas a salud y educación, a saber: secretarías de gobierno, planeación, infraestructura, cultura y turismo, deporte, oficinas de control interno, oficina jurídica, entre otros.

¹ En los departamentos este indicador se toma usando como referencia el cálculo de la inflación de la ciudad capital, pues la inflación nacional se calcula a través de las variaciones de los índices de precios al consumidor (IPC), medidas en las ciudades más pobladas del país.

² Este indicador determina si una persona es pobre de acuerdo con sus condiciones educativas, de vida, la situación de la niñez y la juventud, las características del trabajo, la salud, el suministro de servicios públicos y condiciones de la vivienda

A su vez, dentro del análisis de la información se tuvo en cuenta la planta administrativa de las Instituciones Educativas, totalizando los cargos de los docentes, directivos docentes y administrativos, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de los departamentos y municipios certificados, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

También se detalla el número de órdenes de prestación de servicios, así como su costo (detallando si fueron contratadas con cargo al presupuesto de funcionamiento o de inversión).

Finalmente, se detalla el inventario de entidades descentralizadas, identificando tanto la naturaleza jurídica como el sector en el cual operan.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL³

1. Ingresos

El análisis separa los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) de los recursos provenientes de fuentes diferentes a este sistema, en razón de que, en el marco de lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el manejo presupuestal del SGR⁴ se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos de los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Igualmente, en los ingresos totales diferentes al SGR se excluyen los recursos que amparan las reservas presupuestales excepcionales; cuya constitución y ejecución se examinan por separado, al no formar parte de los ingresos totales de la vigencia⁵.

En la suma de los ingresos corrientes se computan los siguientes recaudos⁶ de ingresos: tributarios, no tributarios, de vigencias anteriores por concepto de tributarios y no tributarios, así como las transferencias corrientes, principalmente las provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias recurrentes realizadas por la Nación y otras entidades.

En los ingresos de capital se incluyen los recursos del balance; es decir, los recursos financieros que al cierre de la vigencia anterior quedaron como saldos disponibles en las cuentas bancarias de la entidad y se adicionaron al presupuesto en los conceptos de cancelación de reservas y superávit fiscal de vigencias anteriores, al igual que los desembolsos de crédito, los cuales se toman como una partida de financiamiento en la evaluación del balance financiero. Así mismo, se suman los excedentes financieros y utilidades de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, la cofinanciación, la venta de activos y la descapitalización de empresas.

La clasificación de los ingresos es coherente con el Formulario Único Territorial (FUT) y los datos provienen de los reportes de información de las entidades territoriales al FUT; los cuales se pueden consultar en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co

Sin embargo, en el proceso de elaboración de los IVF, la DAF compara la información reportada por las administraciones territoriales a través del FUT con las ejecuciones presupuestales respectivas, y en el evento de encontrarse alguna discrepancia priman los datos de la ejecución presupuestal, para lo cual se realizan los ajustes en el Sistema que utiliza la DAF, sin modificar los datos del FUT. En todo caso, se tienen en cuenta exclusivamente los ingresos efectivamente percibidos, con y sin situación de fondos. En tal sentido, no computan ni los reconocimientos ni las cuentas por cobrar.

³ El objetivo de esta parte del informe es evidenciar la estructura y dinámica de los ingresos, gastos y la deuda pública de la entidad. Con base en el contexto socio- económico e institucional se destacan las razones que explican la dinámica de estas variables y el mantenimiento o cambio de estas estructuras respecto al año anterior. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

⁴ El análisis del SGR se realiza hasta el 31 de diciembre de 2020, debido a que la Ley 1530 de 2012 fue derogada por el Art. 211 de la Ley 2056 de 2020, con excepción de los Arts. 106 al 126 y 128. La Ley 2056 de 2020 rige a partir del 1° de enero de 2021.

⁵ De acuerdo con los lineamientos presupuestales para las Entidades Territoriales, la constitución de reservas presupuestales debe ser excepcional, y al igual que las cuentas por pagar que se constituyen al cierre de una vigencia fiscal, deben contar con los recursos financieros en caja para garantizar su pago, de lo contrario, se debe proceder al reconocimiento del déficit.

⁶ Con Situación de Fondos y Sin Situación de Fondos

Los recursos del SGR se presentan de forma separada debido a que la Ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios (vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020) disponen que los recursos de este sistema tienen un régimen presupuestal diferente del que rige para los demás recursos; el cual se caracteriza, entre otros aspectos, porque el presupuesto abarca una bienalidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio, y porque sigue el método de caja en su ejecución.

En el caso de los ingresos del SGR se tiene en cuenta el presupuesto definitivo, es decir, el estimativo de recursos para financiar la totalidad de las apropiaciones presupuestales. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (formato CGR Sistema General de Regalías); datos que están disponibles en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co.

2. Gastos

Al igual que en los ingresos, el análisis separa los gastos del SGR de los gastos financiados con fuentes de financiamiento diferentes a este sistema.

En los gastos totales diferentes al SGR se excluyen las reservas presupuestales constituidas en vigencias anteriores, las cuales se examinan por separado, al no formar parte de los gastos totales de la vigencia.

Los gastos totales de la vigencia sin SGR se calculan como la suma de los rubros de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda; datos que corresponden a los compromisos de gasto efectuados en la vigencia analizada.

La clasificación de los gastos es coherente con el FUT y los datos se toman de los reportes de información de las ET al FUT, información que está disponible en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co; la cual se compara con las ejecuciones presupuestales que las ET presentan a la DAF, y en el evento de existir alguna diferencia prevalece el dato de la ejecución presupuestal.

Desde 2018 se actualizó la metodología para discriminar los gastos de inversión entre gastos operativos en sectores sociales, formación bruta de capital y déficit fiscal de vigencias anteriores por inversión. Lo anterior con el objetivo de lograr una mejor aproximación, bajo el estándar internacional, del concepto económico de formación bruta de capital (adquisiciones menos disposiciones de activos fijos, existencias y objetos de valor).

Los gastos del SGR se analizan de forma separada⁷. En este caso se consideran los compromisos presupuestales suscritos durante la vigencia. La fuente de información empleada es el reporte que realizan las entidades a la Contraloría General de la República (formato CGR Sistema General de Regalías).

3. Deuda Pública

El análisis de la deuda pública se basa en la definición de este tipo de pasivos contenida en las normas de endeudamiento, que incluye todas las operaciones de crédito público que implican la suscripción de contratos, por parte de las entidades territoriales, para la obtención de bienes y/o servicios con plazo para su pago; lo cual deriva obligaciones de pago futuro para las entidades territoriales en términos de intereses, comisiones (en los casos que aplica) y amortizaciones de capital.

El objetivo de este análisis es presentar el saldo de la deuda al cierre de la vigencia fiscal de análisis, destacando las principales características del portafolio de la deuda financiera de la entidad, en términos de su composición por tipo de moneda, tipo de tasas de interés, margen promedio de las tasas de interés, y el perfil de vencimientos de estos pasivos.

La fuente de información de la deuda pública y su perfil es el reporte efectuado por las ET en la categoría deuda pública a través del FUT, el cual se puede consultar en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co

⁷ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Ley 617 de 2000, la Ley 819 de 2003 y el párrafo del artículo 90 de la Ley 1955 de 2019, en el componente del servicio de la deuda se incluye lo relacionado con el pago de bonos pensionales tipo A y B, así como los aportes al Fondo de Contingencias que haya creado la entidad territorial. Los valores registrados en los citados objetos del gasto se analizan por separado del componente de saldo de la deuda.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Se calcula un resultado fiscal sin ingresos y gastos del SGR, y por separado se presenta el balance presupuestal del SGR. Lo anterior debido a que el balance del SGR es un acumulado presupuestal bienal.

Para el cálculo del resultado fiscal sin SGR se emplea el principio de caja en el ingreso y de causación en el gasto, siguiendo los requisitos previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Específicamente, el artículo 82 del Decreto 111 de 1996, al establecer la disponibilidad efectiva de los ingresos como condición para su adición o incorporación al presupuesto. Este requisito está orientado a garantizar que los ingresos que respaldan la asunción de compromisos presupuestales se encuentren en caja, bancos o en inversiones temporales, o en caso extremo, se recauden efectivamente durante la vigencia fiscal cuyo presupuesto se pretende comprometer.

Esta condición constituye un elemento orientador de la técnica presupuestal, en cumplimiento del principio presupuestal de la anualidad. Adicionalmente esta metodología busca ajustarse, en el marco de las leyes colombianas, a metodologías internacionales validadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE para estimar los resultados fiscales de entidades públicas, las cuales se fundamentan en la causación del gasto.

El balance del SGR es un resultado presupuestal, medido como la diferencia entre los ingresos disponibles y los gastos comprometidos en el año de análisis. En el caso de evaluarse una vigencia fiscal que coincida con un último año de bienalidad del sistema, tanto los ingresos como los gastos son los acumulados durante el bienio.

El resultado fiscal sin SGR busca que el lector haga un análisis realista, a manera de indicador de riesgo fiscal, de la situación financiera de las entidades territoriales en cada vigencia. Mediante este tipo de análisis se pretende determinar si los ingresos obtenidos por una entidad en la vigencia estudiada fueron o no suficientes para cubrir los compromisos de gasto adquiridos durante la misma, complementando el análisis presupuestal al permitir identificar si una entidad debió recurrir al crédito y/o a ingresos percibidos y no ejecutados en años anteriores para honrar sus compromisos de gasto incorporados en el presupuesto de la vigencia objeto de análisis, o si incurrió en atrasos de pagos con sus proveedores.

De esta manera el indicador de resultado fiscal presentado en este informe permite analizar las verdaderas características del gasto y del ingreso, tales como el déficit o ahorro corriente, el déficit o ahorro de capital y el déficit o superávit total, los cuales son de compleja identificación y evaluación en la clasificación presupuestal tradicional. Así, por ejemplo, en la clasificación presupuestal tradicional los recursos del crédito se registran como ingreso y la totalidad de las amortizaciones de deuda pública como gasto, lo cual impide formarse una idea clara de los resultados fiscales de la vigencia, mientras en la clasificación presentada en el balance financiero de este informe, estos rubros forman parte de las fuentes de financiamiento.

Asimismo, en relación con la clasificación de las cuentas, tanto en el ingreso como en el gasto la metodología sigue el criterio de recurrencia. Si un ingreso es recurrente (por ejemplo, los impuestos o los recursos del SGP) se clasifica como ingreso corriente y si no lo es (por ejemplo, el crédito, las regalías del sistema anterior al SGR o la venta de activos, entre otros) se clasifica como ingreso de capital. Lo propio con los gastos recurrentes (salarios, transferencias y gastos generales) y los no recurrentes (gastos que se hacen por una vez como construcción de un proyecto de infraestructura física). Los gastos en salarios de docentes, personal de la salud y los subsidios de salud para la población pobre se incluyen en la cuenta denominada “gastos operativos en sectores sociales” que forman parte del gasto corriente por su clara vocación de recurrencia. No obstante, con el fin de hacer la claridad necesaria para efectos del análisis se tiene cuidado de no considerar estos gastos como de funcionamiento, dada su definición legal en Colombia como gastos de inversión social.

De esta manera a partir de la clasificación utilizada se logra avanzar en el análisis de la compatibilidad del balance entregando herramientas útiles para la administración financiera de una entidad territorial. A continuación, se especifica la definición de las variables de resultado incluidas en el informe:

Déficit o Ahorro Corriente (Balance Corriente): Es igual a la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes e indica la capacidad de la entidad de pagar sus compromisos recurrentes con sus recaudos permanentes. Un valor negativo es indicio de desequilibrios financieros de carácter estructural capaces de llevar a problemas de liquidez de la entidad, relacionados con la insuficiencia de ingresos permanentes para cubrir gastos recurrentes, o que algunos gastos recurrentes están siendo financiados con ingresos transitorios. Un valor positivo indica que después de garantizar su normal funcionamiento (incluido el gasto de los entes de control y las transferencias a entidades descentralizadas), el gasto operativo recurrente y el costo del endeudamiento (intereses de la deuda), la entidad cuenta con recursos disponibles para financiar otro tipo de gastos, en especial inversión.

Déficit o Ahorro de Capital (Balance de Capital): El déficit o ahorro de capital es igual a la diferencia entre los ingresos de capital y los gastos de capital. En los ingresos de capital se excluyen los desembolsos de crédito, las reducciones de capital de empresas, la venta de activos y de los ingresos obtenidos en vigencias anteriores (disponibilidades, generalmente presupuestadas como recursos del balance). En los gastos de capital se excluyen las amortizaciones de deuda pública. Un valor negativo indica insuficiencia de ingresos transitorios para financiar gastos transitorios, lo cual no necesariamente implica la existencia de problemas financieros de carácter estructural para la entidad en la medida en que el ahorro corriente, recursos disponibles de vigencias anteriores, venta de activos y desembolsos de crédito, si su capacidad de endeudamiento lo permite, pueden cubrir la diferencia.

Déficit o Superávit Total (Balance Total): Es igual a la suma del resultado corriente y del resultado de capital. Un resultado positivo significa que los compromisos fueron inferiores a los ingresos efectivamente recaudados en la vigencia, quedando un remanente para el pago de las amortizaciones de la deuda causadas y que se debieron pagar en la vigencia; por el contrario, un resultado negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto y aún quedarían pendientes de financiar las amortizaciones de la deuda que se causaron en la vigencia fiscal, por lo que para cubrir la diferencia se acudió a la financiación.

Financiación: La financiación es el resultado de la suma de las variables endeudamiento neto y el valor total de los Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas). Por definición, si el endeudamiento neto (desembolsos menos amortizaciones) es negativo implica que el saldo de la deuda pública disminuyó en dicho año; es decir, que la entidad recibió del sector financiero menos recursos por concepto de desembolsos (o no acudió a recursos del crédito) de los que la entidad territorial le pagó a éste por concepto de amortizaciones por préstamos adquiridos en años anteriores o en la vigencia y viceversa.

Déficit o Superávit Presupuestal (Resultado Presupuestal): Corresponde a la diferencia entre el total de los recaudos y los compromisos (incluida la financiación en las dos variables). Se debe tener en cuenta que este es un resultado neto de referencia porque se supone que con el total de los recaudos se financia cualquier tipo de compromiso o gasto; por lo tanto, considerando las particularidades que tienen los ingresos de las entidades territoriales, en las que existen ingresos de libre destinación y de destinación específica, durante una vigencia fiscal se pueden presentar situaciones de superávit, equilibrio y/o déficit, que, en suma, deben corresponder al resultado neto aludido.

Un resultado presupuestal negativo significa que, en dicha vigencia, los ingresos efectivamente recaudados fueron inferiores a los compromisos de gasto incorporados en el presupuesto, y la diferencia no alcanzó a cubrirse completamente con recursos del crédito, venta de activos, reducción de capital de empresas e ingresos disponibles de vigencias anteriores, caso en el cual se debe reconocer el correspondiente déficit tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Un resultado presupuestal igual a cero significa que, en la vigencia de análisis, la totalidad de los ingresos financiaron la totalidad de los compromisos adquiridos. En tanto que, un resultado positivo significa que los compromisos del gasto fueron menores a la totalidad de los ingresos totales; en cuyo caso, los recursos disponibles, según su característica de ser de libre o de destinación específica y siguiendo las normas deberán adicionarse al presupuesto de la vigencia en que se realiza el cierre presupuestal.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

En esta parte del informe se evidencia la situación financiera de las administraciones centrales territoriales desde una óptica contable. Las variables analizadas son la situación patrimonial (activos menos pasivos), y la capacidad de la entidad para cubrir sus pasivos corrientes (de hasta un año de vencimiento) con sus activos corrientes y sus activos líquidos.

A partir del 1º de enero de 2018 las Entidades de Gobierno prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación⁸, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los datos son tomados de los reportes que hacen los gobiernos territoriales a la CGN a través del CHIP, los cuales están publicados en el siguiente sitio web www.chip.gov.co

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de esta parte del informe es analizar, a través de un indicador simplificado, la disponibilidad neta de recursos financieros generada por las administraciones centrales territoriales al cierre de la vigencia fiscal objeto de análisis, luego de cubrir la totalidad de sus exigibilidades y reservas presupuestales con los saldos de efectivo en bancos, los saldos en encargos fiduciarios y las inversiones temporales reportadas con base en los extractos de cada cuenta. No incluye SGR.

Este tipo de indicador permite ver de forma concreta la disponibilidad de liquidez, diferente del SGR, de una ET neta de todo tipo de cuentas por pagar y de reservas presupuestales que se constituyen para el cierre de una vigencia. Ello, en línea con la nueva arquitectura internacional de información financiera, la cual está avanzando hacia la armonización plena entre la tesorería, el presupuesto, la contabilidad y el cálculo de resultados con base devengado, sin descuidar el análisis de liquidez.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

El indicador, construido con información reportada por las ET a través de la categoría cierre fiscal del FUT, se sustenta en lo siguiente:

a) Al total de disponibilidades en caja, bancos (saldos en extracto de cuenta), encargos fiduciarios e inversiones temporales, de las agrupaciones por fuentes de recursos contenidas en la Categoría Cierre Fiscal del FUT, se descuentan el total de las exigibilidades registradas por la ET para el agregado de las citadas fuentes, que corresponden a recursos de terceros, cheques no cobrados, giros electrónicos rechazados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y las reservas presupuestales.

b) El resultado puede ser positivo, lo cual indica que luego de cubrir las exigibilidades con el total de disponibilidades, la entidad cuenta con recursos financieros disponibles para adicionar al presupuesto de la vigencia fiscal en la que se realiza el cierre fiscal. Es de tener en cuenta que el análisis de las fuentes es un agregado; por lo cual, en el detalle o desagregación de las fuentes, es posible que se presenten resultados negativos que deberán evaluarse de acuerdo con la situación.

Un resultado negativo o faltante, advierte que con los recursos disponibles para el agregado de fuentes no se alcanzan a cubrir las exigibilidades y, por lo tanto, la entidad debe tomar las acciones del caso para cubrir la situación deficitaria.

c) Para todos los efectos, en el análisis de liquidez y solvencia se indican el total de saldos superavitarios y el total de fuentes deficitarias, para determinar el resultado neto.

En síntesis el indicador advierte la situación o dimensión superavitaria de recursos en caja al cierre de una vigencia fiscal; en el caso de un superávit de recursos de libre destinación, la decisión de utilizar dichos recursos estará en función de la situación o

⁸ Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018

resultado de las otras fuentes, esto, porque de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111/96), en el presupuesto de se deben incluir forzosamente las partidas para financiar el déficit.

Un resultado superavitario en las fuentes de destinación específica implica que los recursos deberán ser adicionados al presupuesto para ser ejecutados de acuerdo con la destinación del recurso o, en los casos que corresponda, reintegrados a la entidad pública cuando la regla sea la devolución por no ejecución.

Los resultados deficitarios advierten que la entidad debe tomar los correctivos del caso para lograr el saneamiento fiscal y encausar el equilibrio de sus finanzas.

En el análisis no se incluyen los valores de depósitos judiciales por embargos que han sido ordenados por autoridades judiciales.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Los criterios para estimar los límites de endeudamiento y el balance primario tienen como base las leyes 358/97, que define la capacidad de pago territorial, 715/01 y 1176/07 que regulan el sistema general de participaciones, 795/03 que fija el estatuto orgánico del sistema financiero y 819/03 que modificó algunos aspectos de la ley 358/97 y contiene procesos y procedimientos de transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto y deuda en un marco de referencia de mediano plazo.

Sin embargo, de manera transitoria, para el análisis de la vigencia 2020, la medición de la capacidad legal de endeudamiento fue ajustada para dar aplicación a lo establecido en el artículo 4 del Decreto 678 de 2020, expedido en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del covid19.

En tal sentido, la medición del indicador de solvencia se incluye para propósitos informativos, debido a que el citado artículo establece que, para los efectos de la contratación de operaciones de créditos de reactivación económica, durante las vigencias 2020 y 2021, *“no será necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997”*.

De igual manera, el indicador de sostenibilidad de la deuda (relación del saldo de la deuda a ingresos corrientes de la ley 358/97), se ajustó al 100% como límite de referencia para aquellas entidades territoriales que, con la nueva operación de crédito, en 2020 y 2021, superen el citado índice⁹.

Adicionalmente, para efectos de la estimación indicativa de la capacidad de pago, desde 2012 se han considerado las reformas a la asignación y ejecución de las regalías contempladas en el Acto Legislativo 05 de 2011 y la ley 1530/12 que lo reglamentó, así como lo dispuesto en la ley 1483/11 sobre vigencias futuras.

Para el cálculo de la capacidad legal de endeudamiento, los gastos de funcionamiento comprenden los gastos efectivamente pagados y los causados durante la vigencia fiscal inmediatamente anterior. Tales gastos corresponden a los gastos de personal (salarios, honorarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social), incluidos aquellos que se encuentren presupuestados como gastos de inversión, los gastos generales y las transferencias que por todo concepto realice la entidad territorial.

El cálculo de la capacidad de pago no incluye los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal, las ET estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar¹⁰. Las partidas del SGP de educación y salud no se incluyen ni como ingresos ni como gastos para estimar la capacidad de pago. Esto considerando que el Artículo 18 de la Ley 715/01 impide a las ET dar en garantía las rentas de destinación específica del SGP del sector educativo en la celebración de nuevas operaciones de crédito público. Esta prohibición se extiende a los recursos con destinación específica del sector salud, excepto cuando el Gobierno Nacional otorgue préstamos condonables a los gobiernos territoriales con el fin de adelantar programas de organización y

⁹ Aunque superando el indicador no requieren autorización de endeudamiento por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán *“demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente”*

¹⁰ Esto en cumplimiento del artículo 2.2.2.1.2 del Decreto Único del Sector Hacienda No. 1068 de 2015, compilatorio del artículo 2° de decreto 696 de 1998, que reglamentó la ley 358/97.

modernización de redes, los cuales serán considerados como gastos de inversión del sector de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 3° del Artículo 54 de la mencionada Ley.

De los créditos condonables otorgados por la Nación para el saneamiento fiscal de los hospitales solo computan en el indicador de sostenibilidad de la deuda las cuotas que no sean condonadas.

A partir de 2012, en la estimación de la capacidad de pago se ha considerado lo dispuesto en la ley 1483/11 sobre vigencias futuras. De acuerdo con esta norma, los montos anuales comprometidos por las ET a través de la figura presupuestal de vigencias futuras ordinarias y excepcionales se deben descontar de los ingresos corrientes con los cuales se determina la capacidad de endeudamiento, ello debido a la inflexibilidad presupuestal que este tipo de gastos puede generar en los fiscos de las ET.

Los indicadores de ley 358/97 aquí estimados no incluyen las regalías directas giradas a las ET por mandato de las leyes 141/94 y 756/02. Tampoco incluyen los recursos del SGR. Y para ser consistente, se excluyen del servicio y del saldo de la deuda los empréstitos pagados con regalías¹¹.

El indicador de capacidad real de pago es ilustrativo; no tiene efectos legales. Intenta evidenciar los siguientes riesgos sobre la capacidad de pago de las ET: el cómputo de ingresos no recurrentes, que tienden a sobrevalorar las posibilidades reales de apalancamiento; la exclusión de gastos de inversión de carácter permanente que tienden a subestimar el gasto; la existencia de pasivos corrientes con más de un año de vencimiento que no tienen fuente de pago cierta. Riesgos que la normatividad sobre endeudamiento territorial no contempla, pero que la DAF considera pertinente destacar. Así, para calcular este indicador, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que tiene más de un año de causación¹².

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de endeudamiento aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Por otra parte, el objetivo de calcular el **balance primario** es ayudar a determinar si la deuda pública de naturaleza financiera es sostenible en el mediano plazo. Se obtiene de la diferencia entre la totalidad de los ingresos, descontando recursos del crédito, privatizaciones y capitalizaciones, y la totalidad de los gastos excluidos los del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones).

La presencia de déficit primario en una vigencia específica no indica que la deuda pública sea insostenible. Sin embargo, los episodios de déficit primario deben ser transitorios y estar compensados por superávit primario en periodos diferentes, dentro de una proyección fiscal de mediano plazo. No obstante, en las entidades territoriales con cuentas por pagar correspondientes a déficit acumulados de vigencias anteriores, la existencia de déficit primario indica un deterioro de su situación financiera. En estos casos, sin ahorro primario la entidad territorial no tendrá liquidez suficiente en una vigencia para cubrir los siguientes gastos: los intereses de su deuda pública, el flujo anual del déficit desfinanciado, causado en vigencias anteriores, y las amortizaciones de capital de la deuda pública vigente. En este orden de ideas es importante aclarar que las entidades territoriales donde el saldo de la deuda pública y las cuentas por pagar sean cero la existencia de déficit primario no revela, necesariamente, la presencia de una situación financiera insostenible.

¹¹ De acuerdo con la ley 1530/12 y el decreto 1949 de 2012 los recursos de asignaciones directas y de los fondos del SGR computan dentro de los ingresos corrientes de la ley 358/97 únicamente cuando se trate de créditos para proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD. Adicionalmente, las normas antes mencionadas implican que los recursos por regalías giradas a las ET, en virtud de lo dispuesto en las leyes 141/94 y 756/02, no se deben proyectar puesto que estos recursos están en proceso de marchitamiento y sus saldos se deben destinar de forma prioritaria para cancelar compromisos de gasto y deuda contraídos con anterioridad al 1 de enero de 2012.

¹² El Pasivo No Financiero de Vigencias Anteriores - PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los criterios para clasificar y obtener los indicadores cuantitativos de las leyes de responsabilidad fiscal relacionados con los límites a los gastos de funcionamiento se fundamentan en las leyes 617/00 y 1416/10¹³.

Teniendo en cuenta las normas vigentes, para calcular los Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD se descontaron los valores equivalentes a los porcentajes de destinación específica dados por la constitución y las leyes¹⁴ a cada uno de los recaudos del componente de ingresos corrientes, así como aquellos para los cuales se contaba con la información de destinación otorgada mediante acto administrativo (ordenanza o acuerdo). Los recaudos de ingresos tributarios y no tributarios de vigencias anteriores se clasificaron como ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), debido a que, independientemente de la vigencia en que se recaudan estos conceptos, no pierden su naturaleza de ser tributarios o no tributarios. En el balance financiero éstos también se ubicaron como ingresos corrientes.

Los ingresos que componen los Fondos Especiales se clasificaron de acuerdo con su naturaleza de ser tributarios, no tributarios y/o transferencias; así mismo, dada la destinación específica que ostentan, igualmente fueron descontados para la determinación de los ICLD.

En el total de los gastos de funcionamiento se incluyen aquellos causados en la Secretaría de Educación y en el Fondo Territorial de Salud (o secretarías de salud) autorizados por las normas vigentes para ser financiados con el porcentaje para gastos administrativos del SGP del sector educación y con rentas cedidas¹⁵. Estos gastos no computan para el cálculo de los indicadores establecidos en la Ley 617/00.

Las mesadas pensionales y/o cuotas partes de mesadas pensionales se clasifican como gastos de funcionamiento. No obstante, los valores por compromisos de estos rubros surten un proceso de depuración para descontar del límite de gasto de funcionamiento de la Ley 617/00 los siguientes casos: el valor que se pagó en la vigencia con cargo a los recursos registrados como ingresos recaudados por concepto de cuotas partes de mesada pensional que otras entidades transfieren a las ET, como por ejemplo la Nación a través de convenios de concurrencia; la parte que se pagó con cargo al 20% de los recaudos por estampillas¹⁶ en procesos de saneamiento fiscal; las que se pagan con el equivalente al 8% del impuesto de registro¹⁷; las que se pagan con los correspondientes retiros de los recursos ahorrados por las ET en el FONPET y los Fondos Territoriales de Pensiones¹⁸ constituidos de manera directa.

Los pagos por concepto de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales tipo A y B no afectan el indicador del gasto de funcionamiento de la Ley 617/00, porque según lo dispuesto en el artículo 72 de la ley 617/00, estos se clasifican en el servicio de la deuda.

Los gastos en personal docente financiados con recursos propios no se consideran como gastos de funcionamiento para efectos de estimar el indicador de la Ley 617/00. Lo anterior con fundamento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

Las transferencias de las ET a las universidades de su propiedad son gastos de funcionamiento, pero no computan en el límite de gastos de la ley 617/00. Esto con sustento en concepto del Ministerio de Educación del 27 de abril de 2005.

En los casos que se identificó claramente el reporte de gastos de funcionamiento dentro del rubro de inversión, con el pretexto de estar siendo financiados con rentas de destinación específica, estos se reclasificaron como gastos de funcionamiento teniendo en cuenta que la fuente de financiación no cambia la naturaleza del gasto.

¹³ Esta norma reformó el cómputo del límite de gastos de las contralorías territoriales.

¹⁴ Para 2020 igualmente se incorporó en el cálculo la destinación específica asociada al impuesto sobre el servicio de alumbrado público.

¹⁵ En cumplimiento del artículo 31 de la Ley 1176 de 2007, el Gobierno Nacional define anualmente el porcentaje de los recursos distribuidos por Población Atendida que se podrá destinar para gastos administrativos (incluida la financiación anteriormente conocida como cuota de administración). De igual forma el artículo 60 de la ley 715 de 2001 autoriza que los departamentos, distritos y municipios puedan destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para financiar los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección (Fondos Locales de Salud).

¹⁶ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 863 de 2003.

¹⁷ La ley 1450 de 2011 en su artículo 25 cambió la destinación del impuesto de registro que se transfería al FONPET como parte del 10% de los ICLD, el cual se destinará en adelante al pago de cuotas partes de mesadas pensionales. Ese monto corresponde a 8% del recaudo total del impuesto (10% del 80% del impuesto, una vez descontado el 20% que va directamente a FONPET).

¹⁸ En estos casos, la DRESS del MHCP debe certificar el cumplimiento por parte de las ET de los requisitos definidos en la ley 549/99 para tales fines.

De acuerdo con la certificación entregada por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social (DRESS) algunos departamentos tenían cubierto el 125% de su cálculo actuarial y por tal razón la ley los eximió de efectuar aportes al FONPET; en consecuencia, en estas ET el cálculo de los ICLD se efectuó sin descontar el 20% del impuesto de registro ni el 10% de los ingresos corrientes. En otros casos, de acuerdo con las resoluciones de la DRESS se aplicaron los porcentajes de reducción de acuerdo con el Modelo de Administración Financiera - MAF.

El cálculo de los límites de gasto de funcionamiento de ley 617/00 se presenta con el fin de identificar el riesgo de posibles excesos de gastos de este tipo, dentro de un examen integral del desempeño fiscal de las ET. En todo caso, la facultad legal de certificar el cumplimiento de estos límites corresponde a la CGR en el caso de las administraciones centrales, las Asambleas, los Concejos y las Personerías, y a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías territoriales.

Así mismo, de manera transitoria para la vigencia 2020, se hace una referencia sobre la aplicación del artículo 5 del Decreto 678 de 2020, para orientar las situaciones de las ET que superaron el límite de gasto como consecuencia de la caída de los ICLD por los efectos de la pandemia del COVID19 y, por lo tanto, no serán objeto de las medidas por el incumplimiento establecidas en la Ley 617 de 2000, tales como: tener que reclasificarse en la categoría presupuestal inmediatamente inferior. (parágrafos 2 y 3 de los Arts. 1 y 2, respectivamente); la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero (Arts. 19 y 26); la valoración de “falta gravísima” el incumplimiento de los límites (Art. 84), y la suscripción previa de planes de desempeño, con entidades financieras, en la contratación de operaciones de crédito público. (Art. 90).

6. Aportes al FONPET

De acuerdo con la información certificada por la DRESS sobre la aplicación del MAF y las excepciones por cubrimiento del pasivo pensional por parte de los departamentos, se evaluó el deber ser de los aportes al FONPET acorde con la ley 549/99 y sus decretos reglamentarios.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El objetivo de esta parte del informe es hacer un breve análisis de las principales fortalezas y vulnerabilidades fiscales de la entidad territorial, con base en la información de los capítulos anteriores y el análisis de: la ejecución y constitución de reservas presupuestales, el cumplimiento de los programas de ajuste fiscal (ley 550/99 y ley 617/00); el monto autorizado de vigencias futuras; la estimación del pasivo pensional y su cobertura financiera; la situación fiscal del sector descentralizado, y dentro de este, los programas de saneamiento fiscal de los hospitales públicos; los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra y los riesgos en el uso de los recursos del SGP (decreto ley 028/08).

En el informe correspondiente a la vigencia 2020, se incluye un análisis de las posibles implicaciones fiscales y presupuestales derivadas de la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19, teniendo en cuenta el modelo elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, disponible en la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

De acuerdo con lo anterior en esta parte del informe, y dependiendo si la situación de cada entidad así lo amerita, el IVF incluye, como soporte del análisis anterior, los siguientes subcapítulos:

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se examina la consistencia de la información sobre reservas presupuestales, lo cual implica verificar que las reservas constituidas con cargo al presupuesto de la vigencia anterior¹⁹ no hayan sido incorporadas en el ingreso y ejecutadas en el gasto de la vigencia analizada.

Igualmente, se analiza la relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, entendiendo este concepto como las obligaciones que se materializaron durante el año analizado. Lo ideal es que esta diferencia sea cero, pero puede ocurrir que las obligaciones sean menores que los compromisos constituidos como reserva presupuestal, lo cual implica realizar el proceso de

¹⁹ Para el informe de 2020 se trata de las reservas presupuestales constituidas en los primeros meses del año y que correspondían a la vigencia 2019.

cancelación de reservas para el año siguiente; en algunos casos, salvo las suspensiones de contratos por orden judicial y/o situaciones exógenas a la administración y al proveedor del bien o servicio, la no ejecución de las reservas presupuestales durante la vigencia en que se constituyen es indicio de deficiencias en la planeación de la ordenación del gasto y riesgos de constituir pasivos exigibles y/o contingentes.

De todos modos, la constitución de reservas presupuestales es una práctica presupuestal de carácter excepcional, puesto que la Ley 819/03 establece que las reservas presupuestales se constituirán solamente ante eventos de fuerza mayor o casos fortuitos. Lo anterior en el entendido que desde la programación presupuestal se debe propender por la ejecución de todos los recursos dentro de la vigencia.

2. Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999)

Para las ET que han adoptado procesos de reestructuración de pasivos de que trata la ley 550 de 1999, se señalan los principales logros alcanzados y retos existentes en la ejecución de este tipo de programa de ajuste fiscal.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Se destaca, con base en los datos de la DRESS, el cálculo actuarial del pasivo pensional. Esto con el fin de determinar si la entidad tiene o no un riesgo fiscal por pasivo pensional descubierto, o si, por el contrario, como es el caso de algunas entidades, ya tiene cubierto la totalidad de su pasivo pensional y ello se constituye en una de sus fortalezas fiscales.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Los indicadores empleados para identificar los riesgos fiscales que las EDS pueden representar para las finanzas de las ET son:

a) La relación entre los ingresos totales de las EDS como porcentaje de los ingresos corrientes de la administración central, con el cual se analiza la importancia presupuestal de las EDS respecto a la ET, un indicador por encima de 100% revela una alta incidencia de las EDS sobre las finanzas de la ET analizada, el indicador está construido para la totalidad de las EDS y para cada una de las EDS del inventario.

b) El riesgo de déficit fiscales recurrentes, el cual se mide con la estimación del resultado fiscal (superávit y/o déficit) para cada EDS del inventario de los tres últimos años. El cálculo del resultado fiscal es el de la vigencia²⁰. En los ingresos totales se excluyen los ingresos por crédito y en los gastos las amortizaciones. Las disponibilidades se incluyen en el ingreso de la vigencia de las empresas (ESE, EICE, sociedades de economía mixta y otras), pues se comparan los ingresos efectivos contra los compromisos de gasto. Esto porque en virtud de decreto 115 de 1996 las empresas no ejecutan reservas presupuestales; de tal modo que, para este grupo de EDS, en los gastos de la vigencia no se incluyen este tipo de erogaciones.

Entre tanto, en las entidades que realizan actividades de gobierno (establecimientos públicos y otros), el resultado fiscal excluye de los ingresos los desembolsos de crédito y los recursos del balance y del gasto las amortizaciones de deuda. Con todo, la metodología de estimación del resultado fiscal para EDS intenta adaptar a la realidad colombiana la metodología internacional, que es de causación tanto en el ingreso como en el gasto.

c) La dependencia fiscal se identifica como la relación entre transferencias realizadas a la entidad descentralizada por parte de la administración central como porcentaje de sus ingresos totales. El rango va entre 0% y 100%. Un indicador cercano a cero indica mínima dependencia y viceversa.

d) El riesgo de un excesivo endeudamiento se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda de cada EDS y sus ingresos corrientes. Una relación cercana a cero revela un bajo nivel de endeudamiento y viceversa. Este indicador se complementa con la calificación de riesgo crediticio vigente, la cual de acuerdo con el decreto 610 de 2002, es obligatoria para contratar deuda pública por parte de las EDS. Aquí, los riesgos a identificar son un alto nivel de endeudamiento y una baja calificación de riesgo. Las calificaciones de riesgo que se presentan en la tabla son las de largo plazo y éstas van desde E hasta AAA, siendo AAA la de menor riesgo y viceversa. En el caso de los INFIS un riesgo adicional es la inexistencia de calificación de riesgo vigente, pues de

²⁰ No tiene en cuenta reservas presupuestales ni recursos que las amparan.

acuerdo con el decreto 2463 del 2 de diciembre de 2014 para captar excedentes de liquidez de las ET y sus EDS los INFIS deben, entre otros requisitos, tener una calificación de riesgo vigente²¹.

e) El riesgo de liquidez se mide mediante el siguiente indicador: activos líquidos/ pasivos corrientes. El rango es entre 0 y N. Un indicador cercano a cero indica incapacidad para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes y viceversa.

f) El riesgo de deterioro patrimonial se intenta medir a través de la relación entre los pasivos totales como proporción de los activos totales. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

g) El riesgo de acumulación de pasivos contingentes se mide teniendo en cuenta el reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a “Responsabilidades Contingentes”.

h) El Margen EBITDA (calculado como la relación entre la utilidad operacional más los gastos de depreciación, amortización y provisiones e ingresos operacionales). Este indicador permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Esta relación no se calcula para los INFIS.

i) El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio. Esta relación permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000) y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Sobre los indicadores de EDS es preciso advertir que estos pueden presentar errores por deficiencias en los reportes de información de las EDS a la CGR y la CGN, y en el inventario de las EDS. En todo caso, tanto el inventario como la información financiera de las EDS se validó directamente con las ET.

El análisis sobre EDS no pretende evidenciar la totalidad de la realidad económica y financiera de las EDS, sino exclusivamente advertir sobre la presencia de riesgos fiscales y contables identificados con fundamento en las leyes de responsabilidad fiscal vigentes para las EDS en el país²². Así las cosas, el capítulo sobre EDS se elaboró con base en información financiera y contable básica, por lo cual no considera indicadores de desempeño específicos aplicables al contexto económico, legal e institucional en el cual operan este tipo de entidades. De tal suerte que para poder ahondar en el estudio de la situación financiera de las EDS sería preciso incluir mediciones a través de indicadores que consideren los factores microeconómicos, macroeconómicos e institucionales específicos que impactan de manera particular los resultados financieros y las perspectivas de desempeño de estas entidades, objetivo que desborda las competencias legales del MHCP en la materia y, desde luego, sobrepasa los objetivos de este informe.

Los indicadores fiscales, contables y financieros de las EDS se elaboraron con base en la información reportada por las EDS a la Contraloría General de la República (CGR) y a la CGN (convergencia), los cuales están publicados para cada entidad en el CHIP; concretamente en el siguiente sitio web: www.chip.gov.co. La información referente a las calificaciones de riesgo se tomó directamente de las páginas web de las firmas calificadoras de riesgo.

5. Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

Esta parte se focaliza en el seguimiento a la situación de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público territorial clasificadas en riesgo financiero medio y alto por parte del Ministerio de Salud, como parte de lo dispuesto por las leyes 1438/2011 y 1608/2013 en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los programas de saneamiento fiscal y financiero de este grupo de entidades.

²¹ En el caso de los INFIS, además de la calificación de riesgo de crédito vigente estos institutos deberán contar con “autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, que les permita formar parte del régimen especial de control y vigilancia definido en artículo 2o del decreto 1117 de 2013. Aquellos INFIS que no tengan dicha autorización de la Superintendencia Financiera deberán someterse a un plan gradual de ajuste para continuar administrando dichos excedentes, de acuerdo con las reglas fijadas en el artículo 2 del decreto 2463 de 2014, adicionado al artículo 29 del decreto 1117 de 2013.

²² Para ampliar sobre este tema se recomienda ver el documento “PROPUESTA METODOLÓGICA PARA IDENTIFICAR RIESGOS FISCALES DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS SUBNACIONALES, Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agosto de 2012.

El análisis se realiza con una metodología y con fuentes de información diseñadas exclusivamente para dar cumplimiento a las competencias legales de la DAF en materia de saneamiento fiscal de las citadas entidades. En consecuencia, este cálculo utiliza una metodología y fuentes de información diferentes a las empleadas para identificar los riesgos fiscales del sector descentralizado territorial²³.

6. Pasivos Contingentes

Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, basado en información directamente suministrada por la entidad territorial.

7. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

En cada informe se incluye un análisis ejecutivo de riesgos sectoriales, fundamentado en las competencias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal, frente a la estrategia de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones (Decreto 28 de 2008). Para consultar el detalle de los riesgos allí identificados, se recomienda acceder a la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la ruta: *Entidades de Orden Territorial >> SGP Decreto 028*.

Finalmente, de acuerdo con el procedimiento establecido, previo a su publicación, los resultados de los informes fueron puestos a consideración de los representantes legales y el respectivo secretario de hacienda de las entidades territoriales y sus observaciones fueron tenidas en cuenta en tanto tuvieron justificación en errores cometidos por parte del Ministerio de Hacienda, o en correcciones válidas y oportunamente soportadas a la información suministrada por las propias entidades. En los casos en que las observaciones obedecieron a diferencias de interpretación de las normas se mantuvo la posición del MHCP, considerando que dicha interpretación se encuentra sustentada en esta metodología y en la posición institucional que la DAF ha venido asumiendo a través de su función de asesoría en la materia.

²³ Al respecto ver, Dirección General de Apoyo Fiscal, Lineamientos Generales para realizar el Monitoreo, Seguimiento y Evaluación a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros adoptados por las Empresas Sociales del Estado Categorizadas En Riesgo Medio o Alto y Viabilizados Por El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, febrero de 2015.

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Villa de Santa Bárbara de Arauca se encuentra ubicado sobre el margen del río Arauca que sirve de frontera con Venezuela, tiene una extensión de 5.751km² de la cual menos del 1% es urbana dividida en 5 comunas,¹ mientras que el área rural se encuentra distribuida en 5 corregimientos² y 5 resguardos indígenas.

La población de la capital del departamento de Arauca en 2020 ascendió a 96.814 habitantes equivalente al 33% del total departamental, concentrada en la zona urbana (86%) y 55% económicamente activa.³

Adicional a los problemas de orden público generados por organizaciones al margen de la Ley y los sociales producto de la migración de venezolanos, en 2020 la economía de la región no fue ajena a las restricciones causadas por la pandemia del Covid-19. En el caso particular del municipio de Arauca, los diferentes sectores de la economía se vieron afectados, particularmente el petrolero, cuya dinámica se redujo dada la menor demanda internacional de combustibles; no obstante, sectores como el agrícola y de víveres presentaron indicadores positivos, comportamiento que igualmente fue acompañado por el mayor ingreso de remesas.⁴

El movimiento migratorio tanto de nacionales como de venezolanos llevó a que la tasa de desempleo del municipio continuara con una tendencia creciente y pasara de 27% en 2019 a 32,5% en 2020,⁵ manteniéndose como la más alta del país dentro del total de ciudades y áreas metropolitanas.

Dado que el DANE no realiza un cálculo de la inflación del municipio, pero teniendo en cuenta el comportamiento de los precios en otras capitales de la región, es predecible que a diciembre de 2020 el costo de vida en Arauca se haya incrementado en niveles inferiores a los presentados en vigencias anteriores y similar al promedio nacional (1,6%) como consecuencia de la reducción de la demanda de bienes diferentes a alimentos.⁶

La cobertura en salud en el municipio en 2019 llegó a 90% y la cobertura neta en educación fue del 96%, mientras que la cobertura de acueducto y alcantarillado en alcanzó el 73% y 57% respectivamente y la de energía rural el 83%.⁷ En el caso de la calidad de agua de acuerdo con el índice IRCA no tiene riesgo sanitario y es superior al promedio nacional.⁸ En materia de acceso a banda ancha, en 2019 la cobertura se incrementó a 5%, sin embargo, esta aún se encuentra por debajo del nivel nacional (13%).

El municipio no ha suscrito programas de saneamiento fiscal, no obstante, desde 2009 fue aplicada al municipio una medida correctiva de suspensión de giros de regalías del sistema anterior al SGR dentro del marco del Decreto 416 de 2007, cuyo levantamiento se encuentra supeditado al cumplimiento de las actividades establecidas en el Plan de Desempeño presentado por la administración territorial y en el cual aceptó el sometimiento a condiciones especiales de control y vigilancia y a un proceso de levantamiento gradual y condicionado de la suspensión de giros.

¹ Las comunas se dividen en 44 barrios.

² Los corregimientos se dividen en 53 veredas.

³ Las personas económicamente activas son aquellas entre 15 y 59 años.

⁴ BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Región Nororiental IV trimestre 2020. Marzo 2021.

⁵ DANE. Mercado Laboral de las ciudades capitales de los departamentos de la Amazonía y Orinoquía y Ciudades Intermedias 2020. Boletín Técnico. Abril 2021.

⁶ BANCO DE LA REPÚBLICA, Óp. Cit. A diciembre de 2019 el IPC en Bucaramanga y Tunja fue de 1,1% y 1,3% respectivamente.

⁷ Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP, disponible en <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/81001>

⁸ De acuerdo con los reportes realizados por la Empresa de Servicios Públicos de Arauca EMSERPA el municipio de Arauca durante las últimas vigencias ha mantenido un agua sin riesgo para el consumo humano atendiendo los parámetros establecidos por el Instituto Nacional de Salud a través del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua IRCA.

Al cierre de 2019 el municipio cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto y presentó capacidad de endeudamiento ya que no tiene deuda financiera y generó un superávit presupuestal que ascendió a \$40.908 millones; no obstante, el municipio continúa presentando debilidades en la planeación financiera y en la conciliación de la información presupuestal, contable y de tesorería.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República CGR respecto a la planta de personal de la alcaldía, en 2020 la planta del personal del municipio contaba con 111 cargos,⁹ de los cuales 106 estaban ubicados en el despacho y las secretarías y 5 en los organismos de control.¹⁰ De acuerdo con el nivel ocupacional el 36% de los cargos eran profesionales 33% asistenciales, 19% técnicos, 11% directivos y 1% asesores.

El 88% del personal activo se encontraba vinculado en carrera administrativa,¹¹ 20% eran de libre nombramiento y 2% por el periodo de gobierno. De acuerdo con el valor de las órdenes de prestación de servicios suscritas por el municipio, estas fueron ejecutadas 59% por funcionamiento.

En la tabla 1 se relacionan las entidades descentralizadas del orden municipal (EDS) reportadas a la CGR, su caracterización y el sector económico en que operan.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ARAUCA –	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. JAIME ALVARADO Y CASTILLA - ARAUCA	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al cierre de la vigencia 2020 los ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) fueron de \$140.645 millones, presentando una reducción del 47% en términos reales respecto a lo recaudado en 2019 y una ejecución del 103%; así mismo, 79% de los ingresos provino de recaudos del año y 21% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores. El comportamiento de los ingresos fue consecuencia principalmente de los menores recursos de capital.

⁹ Información reportada por la entidad a la CGR en el formulario "Personal y Costos de Planta y Contratos".

¹⁰ Dado que el municipio no se encuentra certificado en salud y educación, no tiene gastos de personal en estos sectores.

¹¹ El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	32.641	27.456	-17%	12%	20%
Transferencias	60.666	73.023	18%	23%	52%
Ingresos de capital	169.128	40.167	-77%	64%	29%
Recursos del Balance	75.963	30.227	-61%	29%	21%
Otros ¹	93.165	9.939	-90%	36%	7%
RECAUDOS DEL AÑO	262.435	140.645	-47%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios se redujeron en términos reales por los menores recaudos por concepto de estampillas, impuesto de industria y comercio y otros impuestos como el de delineación, alumbrado público y la contribución por contratos de obra pública. El impuesto de industria y comercio mantuvo la mayor representatividad, seguido por el impuesto predial, que con su comportamiento positivo desplazó a las estampillas. Igualmente es de anotar el crecimiento del recaudo de la sobretasa a la gasolina como consecuencia de la mayor venta de combustible producto de las restricciones dadas en la frontera con Venezuela.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	8.359	2.834	-67%	27%	11%
Sobretasa a la gasolina	1.198	2.746	126%	4%	11%
Impuesto predial unificado	1.778	3.432	90%	6%	13%
Impuesto de industria y comercio	12.959	11.035	-16%	41%	43%
Otros impuestos	7.142	5.707	-21%	23%	22%
TOTAL	31.436	25.754	-19%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los ingresos no tributarios (\$1.702 millones) crecieron 39% real producto del mayor recaudo por concepto de multas y sanciones.

El comportamiento de las transferencias reflejó el incremento tanto de lo asignado por concepto de SGP para los diferentes sectores como lo asignado por FOSYGA y ETESA.

En el caso de los ingresos de capital, su reducción fue consecuencia de los menores recursos del balance incorporados, el no recibo de regalías del régimen anterior y la disminución de otros recursos de capital que financian vigencias expiradas,¹²

¹² Al cierre de la vigencia 2020 el municipio incorporó en su ejecución presupuestal recursos de vigencias anteriores que superan los \$6.000 millones, los cuales al parecer son fuente de financiación de reservas y cuentas por pagar no ejecutadas en vigencias anteriores, representados principalmente por recursos del FAEP. Sin perjuicio de las omisiones presentadas durante la ejecución de las reservas y cuentas por pagar en cuestión, una de las razones de la existencia de compromisos de vigencias expiradas en buena parte se relaciona con la retención ordenada por parte del DNP de los recursos regalías del sistema anterior, que de acuerdo con la Resolución 0826 de 2009 expedida por el DNP, deben ser desembolsados al municipio de manera gradual previa verificación por parte del DNP de la contratación y ejecución de las inversiones, atendiendo lo establecido en el Plan de Desempeño y en el marco legal vigente para el uso de las regalías del sistema anterior.

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado principalmente por la reducción de los ingresos de capital dada la menor incorporación de recursos del balance y que financian vigencias expiradas, y el no recibo de recursos de regalías del sistema anterior; comportamiento que fue acompañado por el menor recaudo tributario, con excepción del impuesto predial y la sobretasa a la gasolina, y sin perjuicio de las mayores transferencias recibidas del SGP, FOSYGA, y ETESA.

Al cierre del bienio 2019-2020 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$82.136 millones¹³, que principalmente corresponden a asignaciones directas y equivalieron al 58% de los ingresos del municipio diferentes del SGR y 3 veces el recaudo propio. Este monto fue reportado por el departamento a la CGR y comprende la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial,¹⁴ teniendo en cuenta lo incorporado por el municipio en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	82.136	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	394	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	60.012	73%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	9.155	11%
Fondo de Compensación Regional	9.575	12%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	3.000	4%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	82.136	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020 el gasto causado por el municipio con recursos diferentes al SGR sumó \$104.985 millones que representaron el 79% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión (83%), los cuales generaron que el total de compromisos se redujeran en términos reales 53% respecto a la vigencia anterior.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	17.148	17.672	1%	8%	17%
Inversión	204.379	87.313	-58%	92%	83%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	221.527	104.985	-53%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹³ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

¹⁴ A partir de 2013 los datos son acumulados porque incluyen los ingresos incorporados en vigencias anteriores al bienio analizado, es decir incluyen las disponibilidades iniciales.

Los gastos de funcionamiento¹⁵ crecieron 1% real tanto por el incremento de los gastos de personal por concepto de salarios, primas, cesantías y servicios personales indirectos, y transferencias por sentencias y conciliaciones y a los órganos de control. Los gastos de personal mantuvieron la mayor participación seguidos por los gastos generales.

Tabla 7
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019
	2019	2020	
Gastos de personal	9.982	10.471	3%
Gastos generales	5.641	4.965	-13%
Transferencias	1.525	2.235	44%
TOTAL	17.148	17.672	1%

Composiciones	
2019	2020
58%	59%
33%	28%
9%	13%
100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR, se redujeron 58% real dada la menor ejecución principalmente en otros sectores, vías y vivienda, sin perjuicio de las mayores inversiones en salud.

Tabla 8
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

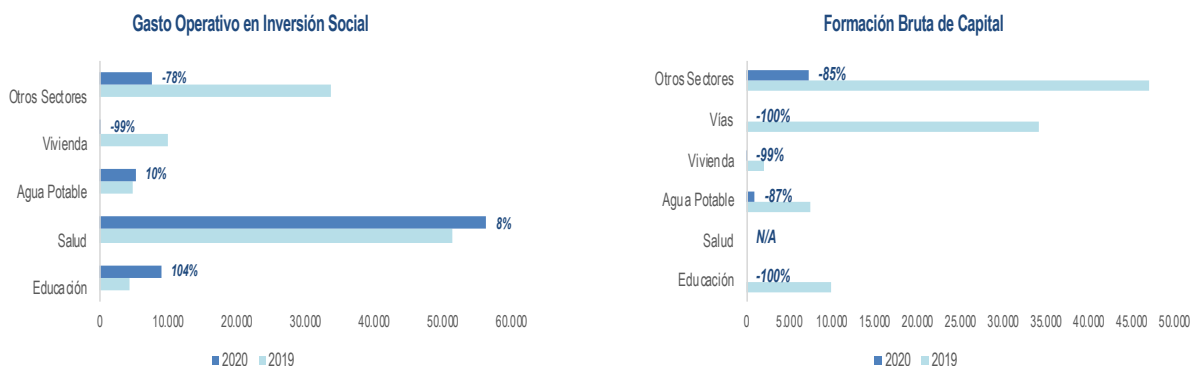
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019
	2019	2020	
Educación	14.198	8.969	-38%
Salud	51.346	56.315	8%
Agua Potable	12.092	6.250	-49%
Vivienda	11.965	146	-99%
Vías	34.198	0	-100%
Otros Sectores	80.581	14.932	-82%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	701	N/A
TOTAL	204.379	87.313	-58%

Composiciones	
2019	2020
7%	10%
25%	64%
6%	7%
6%	0%
17%	0%
39%	17%
0%	1%
100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁵ El municipio no es certificado en educación ni en salud. Igualmente, no tiene pensionados a su cargo.

Las inversiones se enfocaron principalmente en gastos operativos, particularmente en salud – régimen subsidiado, mientras que la inversión en formación bruta de capital se concentró en otros sectores y agua potable.

En resumen, la estructura del gasto del municipio continuó focalizada en la inversión, financiada principalmente con recursos del SGP, y su reducción fue consecuencia principalmente de las menores inversiones en otros sectores, vías y vivienda.

Al finalizar el bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por \$75.959 millones;¹⁶ destinados a financiar principalmente inversión en infraestructura. Los gastos en mención hacen referencia tanto a los compromisos suscritos en el bienio como los contraídos en vigencias anteriores pendientes de completar su ciclo de ejecución presupuestal de acuerdo con las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

Tabla 6
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	75.959	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	75.959	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Al cierre de 2020 el municipio no tenía contratada deuda pública, no reconoció bonos pensionales ni realizó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020¹⁷ resultaron superiores a los compromisos de gasto¹⁸ en \$5.371 millones. Dado que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance y realizó la venta de activos, al cierre de la vigencia generó un superávit presupuestal de \$35.661 millones.¹⁹

¹⁶ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

¹⁷ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

¹⁸ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.

¹⁹ Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-27.655	4.476
Resultado balance de capital	-7.494	895
Déficit o superávit fiscal	-35.148	5.371
Financiamiento	76.056	30.290
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	75.963	30.227
Venta de activos	94	62
RESULTADO PRESUPUESTAL	40.908	35.661

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sin embargo, no es consistente que los recursos del balance incorporados en la vigencia 2020 por \$30.227 millones sean menores que el resultado presupuestal generado al cierre de la vigencia 2019 (\$40.908 millones) producto de los ingresos efectivamente recibidos y los compromisos causados.

Si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al finalizar el bienio 2019-2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$6.177 millones, de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados.

Tabla 10
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	82.136
Total compromisos SGR	75.959
RESULTADO SGR	6.177
Compromisos / Presupuesto Definitivo	92%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

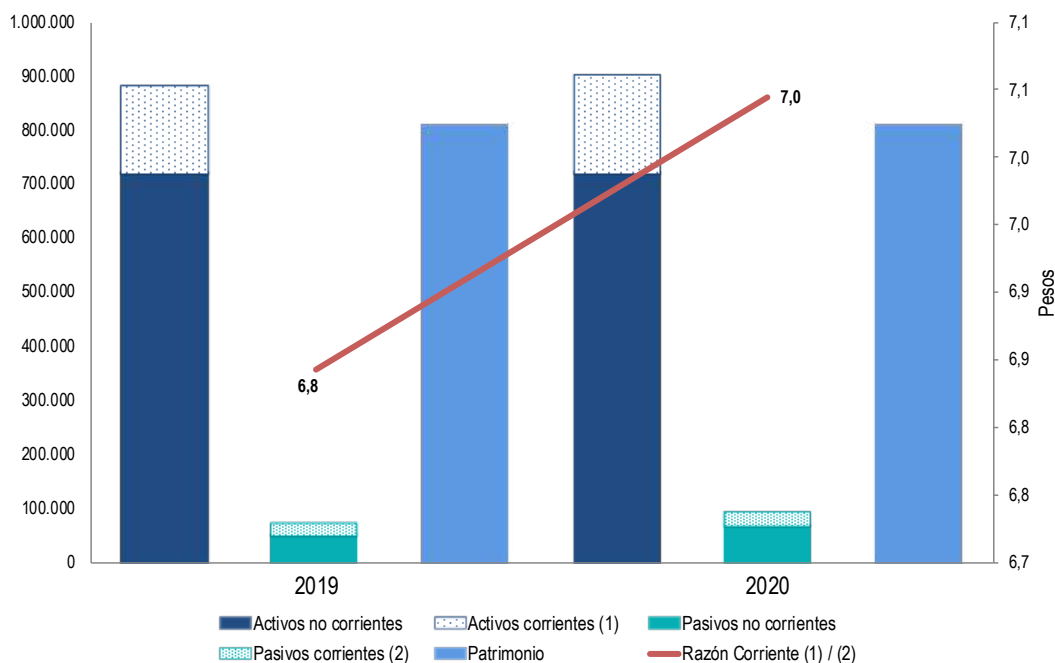
De acuerdo con los estados financieros del municipio a 31 de diciembre de 2020 los activos totales fueron de \$899.834 millones y crecieron 1% real respecto a diciembre de 2019; representados principalmente por bienes de uso público (43%) y propiedad, planta y equipo (30%).

Al cierre de 2020 los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, ascendieron \$180.514 millones presentando un crecimiento del 12% real respecto a la vigencia 2019 y representando el 20% del total de activos.

En el caso de los pasivos, a diciembre de 2020 el municipio registra un total de \$92.370 millones, y crecieron 25% en términos reales respecto a 2019. El pasivo estuvo representado principalmente por beneficios a empleados (40%) y provisiones (29%). El 28% del pasivo fue clasificado como corriente y presentó un crecimiento del 9% real respecto a 2019.

Como consecuencia del crecimiento de los activos en mayor proporción que los pasivos, el patrimonio pasó de \$805.273 millones a \$807.464 millones.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para 2020 existían \$7 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, relación que cambió su tendencia decreciente y que en principio evidencia que el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

Al realizar el cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores PNFVA producto de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada, se obtiene un valor de \$18.496 millones.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería del municipio de Arauca muestra un total de recursos disponibles al cierre de la vigencia 2020 de \$94.201 millones representados principalmente por saldos en bancos (99%). Los recursos disponibles correspondían el 6% a ingresos de libre destinación y 94% a saldos con destinación específica. De estos últimos, la fuente de financiación principal fueron regalías directas del sistema anterior y recursos del FAEP.

Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual diferentes al SGR, se tiene que fueron equivalentes al 66%, mostrando una reducción respecto a 2019 cuando representaban el 21%.

Al igual que en vigencias anteriores, las inconsistencias que presenta la información del municipio no dan certeza al indicador propuesto, ya que al término del ejercicio fiscal de 2020, en el caso de las reservas el resultado obtenido con base en la información presupuestal no es consistente con la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal ni con el acto administrativo de constitución de reservas, mientras en la ejecución se establece que las reservas ascienden a \$8.014 millones, en el FUT son

de \$26.263 millones y en el acto administrativo \$2.570 millones.²⁰ Esta situación igualmente se presenta en el caso de las cuentas por pagar.²¹

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	6.545	5.843	703
De destinación específica	87.645	36.226	51.419
SGP	7.629	4.192	3.438
SGP Educación	7	210	-203
SGP Salud	2.282	1.711	571
SGP Agua potable	87	101	-14
SGP Propósito general	3.968	1.300	2.668
SGP Asignaciones especiales	1.285	870	415
Recursos del crédito	88	0	88
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	79.927	32.034	47.893
TOTAL	94.190	42.069	52.121

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados para la vigencia 2021. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ La estimación de los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento se hace con datos de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior²² ni del SGR.²³
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.²⁴
- ✓ Para 2021 el municipio no tiene compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras financiados con recursos diferentes al SGR.²⁵

²⁰ ALCALDIA DE ARAUCA. Decreto 02 de 2021.

²¹ Mientras el resultado de las cuentas por pagar CXP obtenido a partir de la ejecución presupuestal fue de \$6.886 millones en el formato Cierre Fiscal del FUT el municipio reportó CXP por \$12.908 millones y en la Resolución 010 de 2021 se registran \$12.903 millones.

²² Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

²³ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 1.2.9.1.2. del Decreto 1821 de 2020, reglamentario de la Ley 2056 de 2020, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas. El cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley 358 de 1997 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, para lo cual se deben incluir dentro de los ingresos corrientes de la entidad, los ingresos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2056 de 2020.*

²⁴ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

²⁵ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

✓ Por lo anterior y dado que el municipio no tiene saldo de deuda pública, no se generarán intereses en 2021.

En consecuencia, para la vigencia 2021 los indicadores de solvencia y sostenibilidad se estiman en 0%.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de sostenibilidad en 52%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.²⁶

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	40.508	35.669
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	40.508	35.669
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	20.266	18.098
3. Gastos recurrentes		7.569
4. Ahorro operacional (1-2-3)	20.242	10.002
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	18.496
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		18.496
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	52%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, el municipio al cierre de la vigencia 2020 generó superávit primario (\$35.599 millones), lo que evidencia que a mediano plazo la deuda pública es sostenible, atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003.

²⁶ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría cuarta del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue 74%, como consecuencia del crecimiento de los gastos de funcionamiento utilizados como base para el cálculo del indicador en igual proporción que los ICLD.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	21.306	22.142	2%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	15.718	16.297	2%
3. Relación GF/ICLD	74%	74%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-6%	-6%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte los gastos del Concejo y la Personería crecieron 4% real respecto al 2019 y teniendo en cuenta la categoría de la entidad territorial se ubicaron dentro de los límites legales.²⁷

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	582	613
2. Límite establecido por la Ley 617	596	619
Remuneración Concejales	276	287
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	320	332
3. Diferencia	-14	-5

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	232	246
2. Límite establecido por la Ley 617	232	246
3. Diferencia	0	0

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁷ El cálculo de los indicadores presentados en este aparte se hace a título informativo.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El comportamiento creciente de la demanda como consecuencia de la situación en Venezuela, la recuperación que venía presentando el sector petrolero, acompañada por el incremento de la inversión pública por parte de la Alcaldía de Arauca, fueron afectados de manera importante por las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 en 2020, situación a la cual se suma el inicio del descenso del desembolso de recursos de regalías del sistema anterior.

Por lo anterior, las finanzas del municipio en 2020 incrementaron su dependencia a las transferencias realizadas por la Nación, particularmente del SGP, cuyo incremento permitió que, en el caso de los gastos de funcionamiento el municipio tuviera cierto margen de maniobra y, por el lado de las inversiones, por lo menos las relacionadas con gastos operativos de inversión presentaran resultados positivos en salud, educación y agua potable, respecto al 2019.

Sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales que continuará ocasionando la pandemia del Covid-19, particularmente por el desconocimiento frente a la velocidad que tendrá la recuperación económica y en consecuencia su impacto en el recaudo propio del municipio, contrarrestado en 2020 de manera mínima y coyuntural por las medidas excepcionales implementadas y que permitieron la recuperación de cartera, particularmente de impuesto predial.

Por otro lado, es pertinente reiterar la recomendación realizada en anteriores informes respecto a la necesidad que tiene la administración territorial de consolidar su información financiera dadas las inconsistencias evidenciadas al contrastar los resultados contables, presupuestales y de tesorería y los reportes realizados en los sistemas de información.

Si bien los indicadores presentados evidencian un mejor comportamiento de las finanzas de la ESE Jaime Alvarado y Castilla, persiste la situación de la Empresa de Servicios Públicos y la necesidad de que el municipio evalúe en este caso la adopción de medidas de saneamiento fiscal y financiero.

Finalmente, se reitera al municipio la recomendación de realizar un análisis de las razones que llevan a la concentración de demandas en ciertos sectores y los hechos que principalmente las originan y, a su vez, continuar manteniendo el inventario de demandas actualizado, por tipo de proceso, valor de la pretensión, estado procesal y probabilidad de fallo en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Si bien en 2020 de las reservas presupuestales constituidas en 2019 se obligaron \$10.128 millones, el municipio en el reporte realizado en el FUT consideró que las reservas generadas al cierre de la vigencia 2019 fueron \$19.896 millones, valor que no es consistente con el resultado obtenido a partir de la ejecución presupuestal de gastos (\$42.882 millones) y que se mantuvo durante el 2020 dado que el municipio no registra en los ingresos de esta última vigencia la incorporación de recursos del balance por cancelación de reservas.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	20.163	19.896
(-) Ejecutadas por funcionamiento	52	12
(-) Ejecutadas por inversión	14.345	10.116
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	5.766	9.768

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con la ejecución presupuestal de gastos, al cierre de la vigencia 2020 el rezago presupuestal ascendió a \$8.014 millones.²⁸

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2020 el municipio tenía provisionado el 114% del cálculo actuarial del pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET.²⁹

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos consignados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR equivalieron al 23% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas del municipio.³⁰

Las EDS cerraron 2020 con un déficit fiscal de \$6.632 millones, que si bien es menor al obtenido en vigencias anteriores, particularmente en el caso de la ESE Jaime Alvarado y Castilla, continua siendo recurrente.

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ARAUCA –	-11.744	-6.540	-6.454	15%
E.S.E. JAIME ALVARADO Y CASTILLA - ARAUCA	-1.800	-1.057	-178	8%
SUB TOTAL EMPRESAS	-13.544	-7.597	-6.632	23%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	-13.544	-7.597	-6.632	23%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF

En 2020 la administración realizó transferencias a la Empresa Municipal de Servicios Públicos que representaron el 21% de sus ingresos totales. Por otro lado, el saldo de la deuda de esta EDS representa el 13% de sus ingresos corrientes. Ninguna de las EDS cuenta con calificación de riesgo vigente.

Tabla 18
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ARAUCA –	21,9%	13,4%	NO VIGENTE
E.S.E. JAIME ALVARADO Y CASTILLA - ARAUCA	0,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	14,5%		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%		
TOTAL GENERAL	14,5%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF

²⁸ De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

²⁹ Es importante tener en cuenta que la provisión del pasivo actuarial a diciembre de 2020 registrada en el presente documento es la actualizada por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el primer semestre de 2021 teniendo en cuenta el pasivo a diciembre de 2019.

³⁰ Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación. Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

La Tabla 19 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales)³¹, y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN³². Del análisis de los indicadores en mención se destaca la incapacidad de las EDS para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes, situación a la que se suma el valor de las contingencias.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad medidos a través del margen Ebitda³³ y el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE³⁴ evidencian problemas de rentabilidad en el caso de la ESE Jaime Alvarado y Castilla.

Tabla 19
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA MUNICIPAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ARAUCA --	0,2	0,2	4.237	1%	4%
E.S.E. JAIME ALVARADO Y CASTILLA - ARAUCA	0,4	0,1	2.817	4%	1%
SUB TOTAL EMPRESAS			7.054		
TOTAL GENERAL			7.054		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

En conclusión, si bien los indicadores presentados evidencian un mejor comportamiento de las finanzas de la ESE Jaime Alvarado y Castilla producto de la ejecución del Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR, aún llama la atención la situación de la Empresa de Servicios Públicos y la necesidad de que el municipio adopte en este caso medidas de saneamiento fiscal y financiero, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La ESE Jaime Alvarado y Castilla se encuentra ejecutando un Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR con el acompañamiento de la Superintendencia de Salud dada la situación financiera que presenta la ESE.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la alcaldía en 2020 el municipio registró un total de 150 procesos en los cuales figuraba como demandado cuyas pretensiones ascienden a \$45.233 millones, presentando un crecimiento tanto en el número de procesos como en el valor de las pretensiones. De acuerdo con el tipo de procesos la mayor participación la tienen las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y según el valor de las pretensiones las acciones de reparación directa.

Se reitera al municipio la recomendación de realizar un análisis de las probabilidades de fallo de los procesos en curso, las razones que llevan a la concentración de demandas en ciertos sectores y los hechos que principalmente las originan, con el fin que se realicen las provisiones suficientes en el rubro de sentencias y conciliaciones.

³¹ Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

³² El dato proviene del reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

³³ El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, en otras palabras, su efectividad o desempeño operativo.

³⁴ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Este indicador permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 20
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	0	1	0	4.000	0%	9%
Acción Popular	5	20	10.055	755	78%	2%
Acción de Simple Nulidad	0	1	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	14	73	1.508	13.348	12%	30%
Acción Contractual	2	6	794	7.801	6%	17%
Acción de Reparación Directa	2	30	519	14.857	4%	33%
Ejecutivo Singular	0	2	0	14	0%	0%
Ordinario Laboral	1	15	20	4.403	0%	10%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	1	0	16	0%	0%
Otros	2	1	40	40	0%	0%
TOTAL	26	150	12.937	45.233	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Atendiendo lo establecido en el Decreto 028 de 2008, en el caso del municipio de Arauca no han sido establecidos eventos de riesgo en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado principalmente por la reducción de los ingresos de capital dada la menor incorporación de recursos del balance y que financian vigencias expiradas, y el no recibo de recursos de regalías del sistema anterior; comportamiento que fue acompañado por el menor recaudo tributario, con excepción del impuesto predial y la sobretasa a la gasolina, y sin perjuicio de las mayores transferencias recibidas del SGP, FOSYGA, y ETESA.
- ✓ Durante el bienio 2019-2020 el municipio incorporó recursos del SGR por \$82.136 millones. En la vigencia 2020 no fueron giradas regalías del sistema anterior ni del FAEP, pero fueron incorporados recursos del balance y rendimientos financieros por estos últimos conceptos que alcanzaron los \$12.506 millones.
- ✓ La estructura del gasto del municipio continuó focalizada en la inversión, financiada principalmente con recursos del SGP, y su reducción fue consecuencia principalmente de las menores inversiones en otros sectores, vías y vivienda. Adicionalmente, el municipio con cargo a los recursos del SGR reportó compromisos por \$75.959 millones destinados principalmente a inversión en infraestructura.
- ✓ Al cierre de la vigencia 2020 los recaudos efectivos del municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto en \$5.371 millones. Dado que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance y realizó la venta de activos, al cierre de la vigencia generó un superávit presupuestal de \$35.661 millones.
- ✓ Se reitera la recomendación realizada en anteriores informes respecto a la necesidad que tiene la administración territorial de consolidar su información financiera dadas las inconsistencias evidenciadas al contrastar los resultados contables, presupuestales y de tesorería y los reportes realizados en los sistemas de información.
- ✓ Los estados contables a 31 de diciembre de 2020 evidencian que los activos totales crecieron 1% real respecto a diciembre de 2019 y en el caso de los pasivos crecieron 25% real, en consecuencia el patrimonio pasó de \$805.273 millones a \$807.464

millones. De acuerdo con el indicador de razón corriente el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el municipio cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y con las transferencias realizadas a los órganos de control. No obstante, se recomienda a la administración territorial continuar fortaleciendo el recaudo y la fiscalización y realizado el seguimiento a sus gastos de funcionamiento.
- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2020³⁵ y no presenta saldo de deuda financiera.
- ✓ Si bien los indicadores presentados evidencian un mejor comportamiento de las finanzas de la ESE Jaime Alvarado y Castilla, persiste la situación de la Empresa de Servicios Públicos y la necesidad de que el municipio evalúe en este caso la adopción de medidas de saneamiento fiscal y financiero, teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público.
- ✓ Dado el crecimiento del número de procesos como del valor de las pretensiones, es necesario que el municipio mantenga actualizado su sistema de información de las demandas por tipo de proceso, valor de la pretensión, estado procesal y probabilidad de fallo en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles.

³⁵ Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el numeral 4. Límites de endeudamiento y balance primario del título IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO.

MUNICIPIO DE ARAUCA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	110.356
INGRESOS CORRIENTES	100.479
Tributarios	25.754
No Tributarios	1.702
Transferencias	73.023
GASTOS (sin financiación)	104.985
GASTOS CORRIENTES	96.003
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	17.672
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	78.331
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	4.476
INGRESOS DE CAPITAL	9.877
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	8.982
BALANCE DE CAPITAL	895
BALANCE TOTAL	5.371
FINANCIACIÓN	30.290
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	30.290
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	140.645
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	104.985
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	35.661
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	19.896
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	10.128
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	9.768

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Armenia es la capital del departamento del Quindío y tiene un área de 115 km² de la cual el 80% es rural dividida en 24 veredas, mientras que el área urbana está distribuida en 338 barrios. Dada su cercanía con los municipios de Calarcá, Circasia, La Tebaida, Montenegro y Salento se ha formado un área metropolitana no constituida de manera oficial.

Para 2020 el DANE estimó su población en 304.764 habitantes (55% del total departamental); de los cuales el 97% es urbana y el restante 3% rural. La población económicamente activa representa el 63% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva.¹

Sin perjuicio que durante el último trimestre de 2020 la región del eje cafetero presentó indicadores positivos en sectores de la economía como las exportaciones, las remesas y la producción industrial; en el caso de las ventas de comercio, el área en proceso de construcción, la matrícula de vehículos nuevos, la actividad hotelera y el transporte de pasajeros durante todo el 2020 mantuvieron un comportamiento negativo como consecuencia de las medidas restrictivas que fueron necesarias tomar para reducir la expansión de la pandemia del Covid – 19. Por tanto, con excepción de la producción y exportación agrícola, los principales sectores de la economía del departamento del Quindío, cuyo eje central es Armenia, fueron duramente afectados.²

Como consecuencia de lo anterior, Armenia continuó presentando un desempleo creciente que a diciembre de 2020 alcanzó el 22,7% siendo la capital de la región con la tasa más alta de desempleo, la sexta del país y superior al promedio nacional (18,2%). En el caso de la inflación continuó con su tendencia decreciente, dada la reducción de los precios en los diferentes rubros con excepción de los sectores de alimentos, bebidas y salud, pasando de 4,2% a 2,5% entre 2019 y 2020, superior al total nacional (1,6%) manteniéndose como la cuarta más alta del país.

De acuerdo con los cálculos realizados por el DANE para municipios, en 2018 22% de la población de Armenia presentó situación de pobreza monetaria, inferior al nivel nacional (27%); en 2018 el 14,4% de personas ubicadas en el municipio presentaron situación de pobreza multidimensional; mientras que el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, presentó un avance al ubicarse en 0,45 y ser menor al total nacional (0,51).

En 2019 la cobertura en salud llegó a 100% y la cobertura neta en educación fue 97%; la de acueducto y alcantarillado alcanzó el 99% y 96% respectivamente para 2018, superiores al promedio nacional (86% y 76% respectivamente)³ y de acuerdo con el índice IRCA en 2019 la calidad del agua para consumo humano presentó un nivel sin riesgo sanitario.⁴ En materia de energía eléctrica rural la cobertura en 2018 fue 100% y la penetración del servicio de banda ancha en 2019 del 25%.

El municipio no ha suscrito programas de saneamiento fiscal. En 2019 sus finanzas cerraron con un superávit fiscal que ascendió a \$26.278 millones y con un resultado presupuestal de \$52.757 millones, como consecuencia de la reducción de los gastos sin perjuicio del comportamiento constante en términos reales de los ingresos. Igualmente, el municipio no sobrepasó los límites establecidos en las normas de responsabilidad fiscal, redujo su saldo de la deuda, efectuó el pago total de 5 créditos y, como consecuencia del comportamiento presentado por la contribución de valorización, realizó operaciones de manejo de la deuda sustituyendo 4 créditos por \$29.741 millones.

En junio de 2020 la firma Fitch Ratings de Colombia mantuvo la calificación de riesgo de largo plazo del municipio en A pero con perspectiva negativa y la de corto plazo en F1, como consecuencia de la situación de estrés económico dada la contingencia

¹ Las personas económicamente inactivas son aquellas mayores de 15 años y menores de 60.

² BANCO DE LA REPÚBLICA. Boletín Económico Regional - Eje Cafetero. IV Trimestre 2020. Marzo 2021.

³ Departamento Nacional de Planeación En: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/63001>

⁴ Instituto Nacional de Salud. Boletín de Vigilancia de la Calidad del Agua. Noviembre 2019 En: www.ins.gov.co/sivicap

derivada de la pandemia del Covid-19, motivo por el cual Armenia podría mostrar un deterioro en su desempeño presupuestario y consecuentemente en la cobertura del servicio de la deuda.⁵

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La información reportada para la vigencia 2020 a la Contraloría General de la República CGR⁶ respecto a la planta de personal del municipio establece que esta tiene 654 cargos, de los cuales 621 están ubicados en el despacho y las secretarías y 33 en los organismos de control. De acuerdo con el nivel ocupacional el 55% de los cargos son asistenciales, 22% profesionales, 17% técnicos, 4% directivos y 2% asesores.

El 86% del personal activo se encontraba vinculado en carrera administrativa, 12% de libre nombramiento, 1% era planta temporal y 1% nombrados por el período de gobierno.

La planta del sector educación que pertenece a los establecimientos educativos era de 1.698 personas dentro de los cuales 93% eran docentes.

En relación con las órdenes de prestación de servicios suscritas por el municipio, en 2020 su costo ascendió a \$25.042 millones y principalmente fueron ejecutadas por inversión (60%).

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR estaba conformado por 8 entidades, en su mayoría empresas, de las cuales Mercados de Armenia S.A. se encuentra en liquidación (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.I.C.E. AMABLE	E.I.C.E.	DESARROLLO URBANO
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA -	E.I.C.E.	DESARROLLO URBANO
EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE ARMENIA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE ARMENIA	E.I.C.E.	VIVIENDA
MERCADOS DE ARMENIA S.A. - EN LIQUIDACION	E.I.C.E. Ó S.E.M.	ABASTOS, PLAZAS DE MERCADO Y MATADEROS
E.S.E. REDSALUD ARMENIA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CORPORACION MUNICIPAL DE CULTURA DE ARMENIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACION DE ARMENIA - QUINDIO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2019, el municipio contó con ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por \$465.046 millones, equivalentes al 99% de lo presupuestado y de los cuales 93% corresponden a recursos de la vigencia y 7% a recursos acumulados de vigencias anteriores. Las transferencias mantuvieron la mayor participación dentro del total (60%) y con los mayores ingresos de capital, generaron el crecimiento de los ingresos totales 2% real.

⁵ El documento de calificación del municipio de Armenia puede ser consultado En: <https://www.fitchratings.com/es/region/colombia>

⁶ Información reportada por la entidad a la CGR en el formulario "Personal y Costos de Planta y Contratos".

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	146.479	125.594	-16%	33%	27%
Transferencias	244.011	279.030	13%	54%	60%
Ingresos de capital	58.866	60.421	1%	13%	13%
Recursos del Balance	40.981	32.847	-21%	9%	7%
Otros ¹	17.886	27.574	52%	4%	6%
RECAUDOS DEL AÑO	449.356	465.046	2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como consecuencia de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19, el comportamiento del recaudo tributario presentó una reducción del 16% real, siendo afectados principalmente los impuestos predial e industria y comercio, cuya participación es importante en las finanzas del municipio.⁷

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	3.375	3.144	-8%	3%	3%
Estampillas	3.831	3.752	-4%	3%	3%
Sobretasa a la gasolina	14.444	11.855	-19%	11%	11%
Impuesto predial unificado	57.711	49.424	-16%	44%	44%
Impuesto de industria y comercio	28.933	22.035	-25%	22%	20%
Otros impuestos	21.779	21.438	-3%	17%	19%
TOTAL	130.073	111.647	-16%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos no tributarios (\$13.947 millones) presentaron una reducción del 16% real como consecuencia del menor recaudo por concepto de tasas, multas y sanciones, sin perjuicio, que el recaudo por contribución por valorización, de \$5.119 millones en 2019 a \$7.066 millones en 2020.

El comportamiento de las transferencias reflejó tanto el crecimiento de lo asignado por el Sistema General de Participaciones SGP, destinadas a los sectores de educación y salud, como del FOSYGA, ETESA y otras transferencias de la Nación destinadas a salud y alimentación escolar.

En el caso de los ingresos de capital estos crecieron como consecuencia del incremento del desahorro del FONPET, los recursos de cofinanciación y los rendimientos financieros, que compensaron la reducción de los recursos del balance.

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado por el crecimiento de las transferencias principalmente del SGP destinadas a educación y salud, y el incremento de los recursos de capital, principalmente del desahorro del FONPET, que compensaron tanto la reducción de los recursos del balance como la caída del recaudo tributario.

⁷ El municipio viene registrando la contribución por valorización como un ingreso tributario, no obstante, atendiendo la clasificación establecida en el Formato Único Territorial FUT base para realizar los análisis en el presente documento, la contribución por valorización se considera un ingreso no tributario.

Al cierre del bienio 2019-2020 el municipio recibió recursos del SGR por \$105 millones por asignaciones directas.⁸

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020 los gastos causados por el municipio con recursos diferentes al SGR ascendieron a \$405.689 millones que representaron el 87% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión (83%). Los compromisos crecieron 1% real como consecuencia de las mayores inversiones.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	66.125	61.581	-8%	17%	15%
Inversión	312.222	336.667	6%	79%	83%
Servicio de la deuda	18.252	7.441	-60%	5%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	396.600	405.689	1%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el bienio 2019-2020 la entidad no presentó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR.⁹

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los de educación y salud,¹⁰ es consecuencia principalmente de los menores gastos generales y transferencias. Los gastos de personal mantuvieron la mayor participación dentro del total.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	23.345	26.940	14%	36%	45%
Gastos generales	23.135	16.112	-31%	36%	27%
Transferencias	17.530	16.442	-8%	27%	28%
TOTAL	64.009	59.494	-9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El municipio presentó mayores inversiones en salud, educación y vivienda que compensaron las reducciones generadas en los demás sectores, por tanto, los nuevos compromisos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR crecieron 6% en términos reales respecto a 2019.

⁸ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

⁹ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino evidenciar el orden de magnitud de los compromisos de gasto adquiridos por la entidad territorial.

¹⁰ El municipio es certificado en educación y salud, por tanto, puede financiar gastos administrativos de los sectores en mención con la cuota de administración del SGP-Educación y con rentas cedidas respectivamente.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

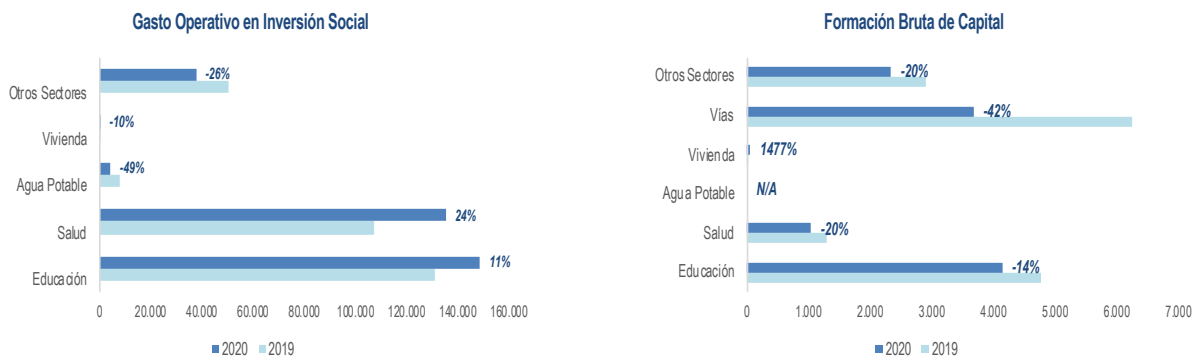
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	136.007	152.672	10%	44%	45%
Salud	108.800	136.155	23%	35%	40%
Agua Potable	7.940	4.151	-49%	3%	1%
Vivienda	104	150	42%	0%	0%
Vías	6.244	3.679	-42%	2%	1%
Otros Sectores	53.110	39.860	-26%	17%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	18	0	-100%	0%	0%
TOTAL	312.222	336.667	6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las inversiones se mantuvieron enfocadas en gastos operativos, particularmente en compromisos de cobertura en educación, mientras que la inversión en formación bruta de capital continuó concentrada en vías.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por servicio de la deuda se comprometieron recursos diferentes al SGR por \$7.441 millones y su reducción fue consecuencia principalmente de las menores amortizaciones, acompañadas por el menor reconocimiento de intereses.

En resumen, la estructura del gasto del municipio se mantuvo focalizada en la inversión (83% del total sin SGR) y su crecimiento en términos reales fue consecuencia de las mayores inversiones en educación y salud.

Al cierre de 2020 el gasto total ejecutado y en ejecución representó 87% de los ingresos totales administrados por la entidad, indicador que se rezagó frente al obtenido en 2019 (88%).

3. Deuda Pública

A 31 de diciembre de 2020 el saldo de la deuda fue de \$44.033 millones y se redujo 9% respecto a 2019 continuando con su tendencia decreciente iniciada en la vigencia 2018. El saldo en mención se encuentra representado por 6 créditos contratados con la banca comercial y cuyo principal acreedor es Bancolombia. Ninguno de los créditos tiene garantía de la Nación y su servicio de la deuda se financia con el impuesto predial y la contribución por valorización.

El municipio sirvió deuda financiera por \$7.441 millones a diciembre de 2020, 60% menor en términos reales frente a lo registrado en 2019, reconociendo amortizaciones por \$4.140 millones, intereses por \$2.957 millones y bonos pensionales por \$344 millones. El municipio no realizó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.¹¹

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

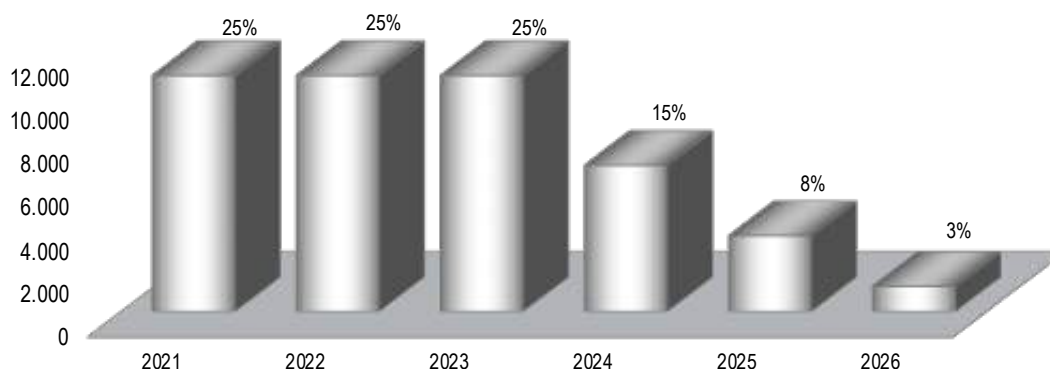
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total 2020	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	48.174	44.033	100%	COP	DTF	0,02
Total Deuda Interna	48.174	44.033	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	48.174	44.033	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El costo promedio de la deuda es de DTF + 2%, y el portafolio presenta una vida media de 6 años; el perfil de las amortizaciones evidencia que 75% de los vencimientos se concentra entre los años 2021 y 2023.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En junio de 2020 la firma Fitch Ratings de Colombia mantuvo la calificación de riesgo de largo plazo del municipio en A pero con perspectiva negativa y la de corto plazo en F1, como consecuencia de la situación de estrés económico dada la contingencia derivada de la pandemia del Covid-19, motivo por el cual Armenia podría mostrar un deterioro en su desempeño presupuestario y consecuentemente en la cobertura del servicio de la deuda.

¹¹ Ley 448 de 1998.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020¹² resultaron superiores a los compromisos de gasto¹³ en \$30.650 millones. Ahora bien, teniendo en cuenta que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance¹⁴ y redujo su endeudamiento neto con el sistema financiero, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$59.357 millones¹⁵ (Tabla 8).

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	23.604	14.341
Resultado balance de capital	2.674	16.309
Déficit o superávit fiscal	26.278	30.650
Financiamiento	26.479	28.707
Endeudamiento neto	-14.502	-4.140
Recursos del balance	40.981	32.847
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	52.757	59.357

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con lo informado por el Departamento Administrativo de Hacienda los recursos del balance incorporados en la vigencia 2020 por \$32.847 millones son menores que el resultado presupuestal generado al cierre de la vigencia 2019 (\$52.757 millones) producto de los ingresos efectivamente recibidos y los compromisos causados, ya que esta dependencia viene realizando un proceso de conciliación de su información presupuestal con la registrada en contabilidad y tesorería, por tanto en la vigencia 2020 solo incorporó al presupuesto los recursos del balance previamente conciliados.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con los estados financieros del municipio a 31 de diciembre de 2020 los activos totales fueron de \$1,02 billones y se redujeron 3% real respecto a diciembre de 2019 como consecuencia de la contracción de la cuenta otros activos dada la disminución del plan de activos para beneficios a empleados y los menores recursos entregados en administración a fiduciarias. Los activos se encuentran representados principalmente por bienes de uso público e históricos (41%), los cuales incrementaron su participación dado el registro de las inversiones físicas realizadas en el sistema estratégico de transporte público; seguidos por los otros activos (19%). Las cuentas en mención ganaron participación en detrimento de otros activos y cuentas por cobrar.

Al cierre de 2020 los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, ascendieron \$318.441 millones presentando una reducción del 9% respecto a la vigencia 2019 y representando el 31% del total de activos.

¹² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

¹³ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.

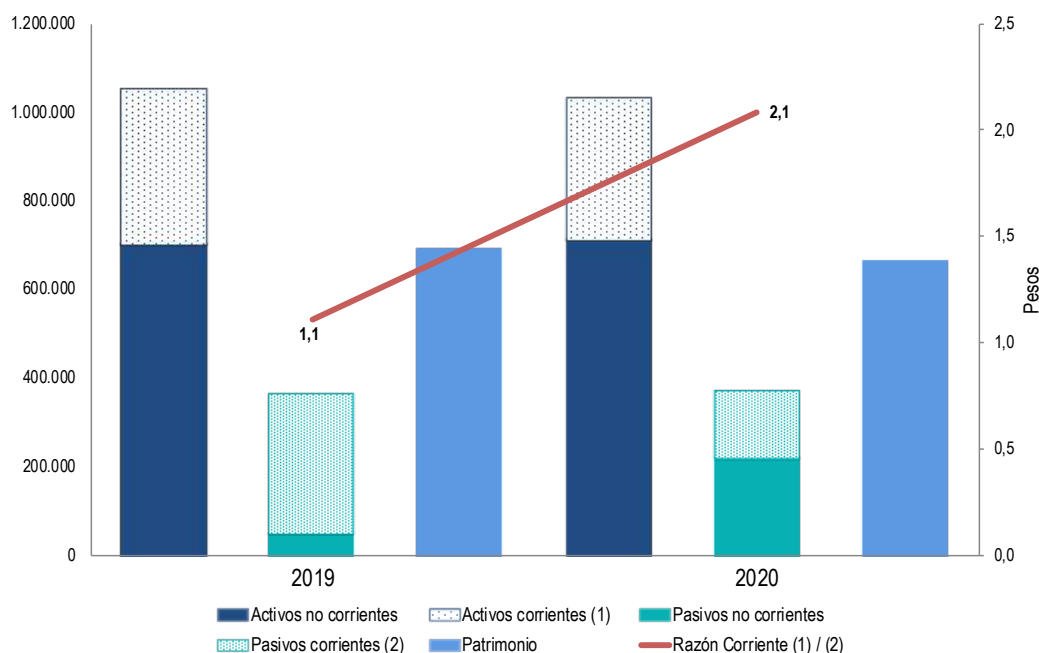
¹⁴ Los recursos incorporados por el municipio corresponden principalmente a superávit fiscal.

¹⁵ Con el fin de facilitar el análisis de los resultados de la vigencia, para el cálculo del resultado del balance financiero los rubros de ingresos de capital por recursos del balance, venta de activos fijos y reducciones de capital de empresas, se incorporan en las partidas del financiamiento. Dicha metodología fue aplicada con el fin de asimilar los criterios de estimación de resultados fiscales, con los empleados por el CONFIS, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación DNP.

En la misma fecha de corte los pasivos totales fueron \$368.380 millones, crecieron 5% en términos reales respecto a 2019 y estuvieron representados principalmente por beneficios a empleados (53%) y cuentas por pagar (33%). Del pasivo total el 41% fue clasificado como corriente y presentó una reducción del 52% respecto a 2019.

Como consecuencia de la reducción de los activos en mayor proporción que los pasivos se generó una reducción del patrimonio al pasar de \$686.006 millones a \$661.264 millones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Para 2020 existían \$2,1 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, mejorando la relación respecto a 2019, resultado que sugiere que el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁶ del municipio se estimó en \$72.404 millones; valor que advierte sobre la necesidad de que la administración territorial defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre de tesorería del municipio de Armenia muestra un total de recursos disponibles al final de 2020 de \$114.679 millones, representado por saldos en caja y bancos principalmente de recursos con destinación específica diferentes al SGP destinados a otros sectores de inversión. Estos excedentes equivalen al 25% de los ingresos recibidos durante el periodo anual diferentes al SGR.

¹⁶ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

En el caso de las exigibilidades estas ascendieron a \$9.311 millones representadas principalmente por cheques no cobrados (81%) cuya fuente de financiación son Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD. Como resultado el municipio presentó excedentes de tesorería que ascendieron a \$105.368 millones en su mayoría recursos diferentes al SGP destinados a otros sectores.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	36.119	6.391	29.728
De destinación específica	78.560	2.920	75.640
SGP	14.602	1.088	13.514
SGP Educación	2.703	309	2.394
SGP Salud	1.544	354	1.190
SGP Agua potable	4.570	0	4.570
SGP Propósito general	4.344	45	4.299
SGP Asignaciones especiales	1.440	380	1.061
Recursos del crédito	869	0	869
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	63.090	1.832	61.258
TOTAL	114.679	9.311	105.368

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si bien el municipio presenta avances en la consistencia de la información relacionada con las reservas y cuentas por pagar presentada en el formato de cierre fiscal del FUT, los resultados obtenidos a partir de la ejecución presupuestal y los actos administrativos, es necesario que de manera perentoria avance en la consolidación de la información presupuestal, contable y de tesorería con el fin que supere inconsistencias como las evidenciadas en el aparte de este informe que trata sobre el resultado fiscal y presupuestal y, a su vez, la administración municipal pueda realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente; cabe anotar que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes dependencias con el Departamento Administrativo de Hacienda.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados para la vigencia 2021. No obstante, es preciso aclarar que la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ La estimación de los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento se hace con datos de la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior¹⁷ ni del SGR.¹⁸

¹⁷ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

¹⁸ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 1.2.9.1.2. del Decreto 1821 de 2020, reglamentario de la Ley 2056 de 2020, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas. El cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas se deberá realizar conforme a lo establecido en la Ley 358 de 1997 o las normas que lo*

- ✓ Ninguno de los créditos contratados está garantizado con recursos de regalías a 31 de diciembre de 2020, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se realiza ningún descuento a las amortizaciones e intereses proyectados para 2021.
- ✓ Ninguno de los créditos contratados a 31 de diciembre de 2020 es condonable, por tanto, no se realiza ningún descuento al saldo de la deuda ni se proyectan posibles amortizaciones e intereses a pagar en 2021.¹⁹
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.²⁰
- ✓ Para 2021 el municipio tiene compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras por \$6.257 millones.²¹

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 22%.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de solvencia en 5% y el de sostenibilidad en 81%. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.²²

modifiquen, adicionen o sustituyan, para lo cual se deben incluir dentro de los ingresos corrientes de la entidad, los ingresos de asignaciones directas del Sistema General de Regalías. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2056 de 2020.

¹⁹ Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

²⁰ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los desembolsos entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

²¹ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

²² El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	150.416	130.660
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	156.673	136.917
1.2 Vigencias futuras	6.257	6.257
2. Gastos de funcionamiento	58.154	58.037
3. Gastos recurrentes		12.963
4. Ahorro operacional (1-2-3)	92.262	59.660
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	33.154	105.558
5.1 Total saldo de la deuda	44.033	44.033
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	10.879	10.879
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		72.404
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.723	2.723
6.1 Total de intereses de la deuda	2.723	2.723
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	5%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	22%	81%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, el municipio al cierre de la vigencia 2020 generó superávit primario (\$66.453 millones), que atendiendo los términos establecidos en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003 supera el 100% de los intereses por servicio de la deuda (\$2.957 millones), evidenciando que la deuda pública es sostenible en el mediano plazo.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por el Departamento Administrativo de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue 64%.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	96.620	82.278	-16%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	57.711	52.887	-10%
3. Relación GF/ICLD	60%	64%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-5%	-1%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajustó a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal, como consecuencia de la reducción de los GF dada la disminución de los ICLD utilizados como base para el cálculo.

Por su parte los gastos de los órganos de control crecieron 3% real respecto a la vigencia 2019 y teniendo en cuenta la categoría de la entidad territorial los gastos ejecutados por la Contraloría se ubicaron dentro de los límites legales, no ocurriendo lo mismo en el caso del Concejo y la Personería.²³ No obstante, los incumplimientos presentados se encuentran excepcionados de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 678 de 2020, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron una disminución por los efectos de la pandemia.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.872	3.000
2. Límite establecido por la Ley 617	2.972	2.814
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.449	1.234
3. Diferencia	-99	186

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.921	2.007
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.934	2.007
3. Diferencia	-13	0

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.505	1.601
2. Límite establecido por la Ley 617	1.643	1.399
3. Diferencia	-138	202

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal del municipio no registra que el municipio haya realizado venta de activos, en consecuencia, no realizó aportes correspondientes a la vigencia 2020 con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales – FONPET por este concepto.

²³ Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores se hace a título informativo.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Como consecuencia de las restricciones generadas por la pandemia del Covid-19 y sin perjuicio de la recuperación que presentó la economía regional durante el último trimestre, durante el 2020 el municipio de Armenia realizó los ajustes necesarios ajustes necesarios a sus gastos de funcionamiento y logró mantener el crecimiento de sus inversiones, impulsadas principalmente por los sectores de educación y salud financiados principalmente con recursos del SGP. No obstante, a pesar que la Alcaldía continúe con el seguimiento de sus gastos de funcionamiento y con la implementación de medidas de cobro que generen el crecimiento del recaudo propio, sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia y la velocidad que tendrá la reactivación económica en la medida que se vayan levantando las medidas de confinamiento.

Para el municipio de Armenia el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable, como ya ocurrió con el recaudo de los impuestos de industria y comercio y predial con el agravante del incremento de las necesidades que presentará la población en materia de asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica.

Por otro lado, continúa llamando la atención los indicadores contables y financieros de entidades descentralizadas EDS como Amable, la Empresa de Desarrollo Urbano, Red Salud e Indeportes; en consecuencia, es necesario reiterar la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en el sector descentralizado teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público, sin perjuicio, del inminente reconocimiento que tendrá que realizar el municipio de los pasivos que quedarán por honrar.

Finalmente, el Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía debe precisar en sus reportes sobre los procesos judiciales la probabilidad de fallo en contra del municipio, con el fin de aprovisionar los recursos necesarios para el pago de aquellas pretensiones que se conviertan en pasivos exigibles.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por el municipio en el FUT en 2020, de las reservas presupuestales constituidas en 2019 (\$4.835 millones) se obligaron \$4.623 millones.²⁴

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	20.259	4.835
(-) Ejecutadas por funcionamiento	127	1.037
(-) Ejecutadas por inversión	16.071	3.587
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	4.061	212

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de la vigencia 2020 el municipio constituyó reservas presupuestales por \$1.073 millones,²⁵ financiadas principalmente con recursos propios y con ingresos diferentes al SGP destinados a otros sectores.

²⁴ De conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003, la constitución de reservas es justificada solo en casos extraordinarios, y se debe realizar siempre y cuando se cuente con los recursos en caja para su financiación.

²⁵ Resolución 015 de 2021

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a 31 de diciembre de 2020 el municipio tenía provisionado el 95% del cálculo actuarial del pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET.²⁶

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con los datos consignados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) distintos al SGR equivalieron al 38% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que revela la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas del municipio.²⁷

Las EDS cerraron 2020 con un superávit fiscal de \$28.661 millones volviendo a la tendencia creciente que se presentó desde 2016 hasta 2019. Sin perjuicio del resultado negativo obtenido por la Empresa de Desarrollo Urbano, se destacan los superávits fiscales alcanzados por la ESE Redsalud, Amable y las Empresas Públicas Municipales.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.I.C.E. AMABLE	4.436	-8.231	9.486	5%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA -	353	-142	-419	0%
EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE ARMENIA	20.518	18.456	8.791	23%
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE ARMENIA	18	-795	317	0%
MERCADOS DE ARMENIA S.A. - EN LIQUIDACION	0	0	0	0%
E.S.E. REDSALUD ARMENIA	9.694	10.189	9.960	8%
SUB TOTAL EMPRESAS	35.020	19.477	28.135	37%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CORPORACION MUNICIPAL DE CULTURA DE ARMENIA	319	263	493	1%
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACION DE ARMENIA - QUINDIO	-21	209	33	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	298	471	526	2%
TOTAL GENERAL	35.318	19.948	28.661	38%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otro lado, la estructura de ingresos indica que en 2020 las transferencias de la administración central representaron en promedio 10,1% de los ingresos totales de las EDS indicador que se incrementó 6,7% obtenido en 2019, manteniéndose la alta dependencia de entidades como la Corporación Municipal de Cultura, el Instituto de Deportes, el Fondo Municipal de Vivienda y Amable.

En la vigencia 2020 solo las Empresas Públicas Municipales reportaron endeudamiento público y ninguna EDS tenía calificación de riesgo crediticio vigente.

²⁶ Es importante tener en cuenta que la provisión del pasivo actuarial a diciembre de 2020 registrada en el presente documento es la actualizada por la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el primer semestre de 2021 teniendo en cuenta el pasivo a diciembre de 2019.

²⁷ Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República y de la Contaduría General de la Nación. Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.I.C.E. AMABLE	41,7%	0,0%	NO VIGENTE
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA -	0,0%	0,0%	NO TIENE
EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE ARMENIA	0,0%	8,0%	NO VIGENTE
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE ARMENIA	68,8%	0,0%	NO TIENE
MERCADOS DE ARMENIA S.A. - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	NO TIENE
E.S.E. REDSALUD ARMENIA	0,0%	0,0%	NO VIGENTE
SUB TOTAL EMPRESAS	6,8%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
CORPORACION MUNICIPAL DE CULTURA DE ARMENIA	99,8%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACION DE ARMENIA - QUINDIO	71,1%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	84,1%		
TOTAL GENERAL	10,1%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoros de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 18 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales)²⁸, y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN²⁹.

Del análisis de los indicadores en mención se destaca lo siguiente: a) el deterioro del indicador de liquidez en las Empresa Públicas de Desarrollo Urbano que evidencia la dificultad para cubrir con activos líquidos los pasivos corrientes; b) el riesgo de deterioro patrimonial por la representatividad de los pasivos totales respecto a los activos totales en la Empresa de Desarrollo Urbano, Indeportes y AMABLE; c) la alta representatividad de las contingencias judiciales de las Empresas Públicas Municipales.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad medidos a través del margen Ebitda³⁰ y el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio ROE³¹ evidencian la generación de pérdidas financieras y/o rendimientos negativos en el caso de AMABLE, Fondo de Vivienda, ESE Redsalud e Indeportes.

²⁸ Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario, un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial.

²⁹ El dato proviene del reporte de las EDS a la CGN en las cuentas de orden acreedoras, concretamente en la cuenta 9.1, correspondiente a "Responsabilidades Contingentes".

³⁰ El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad, en otras palabras, su efectividad o desempeño operativo.

³¹ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Este indicador permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.I.C.E. AMABLE	1,0	0,9	0	-78%	N.D.
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA -	0,4	0,9	0	64%	23%
EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE ARMENIA	1,1	0,4	14.595	8%	10%
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE ARMENIA	10,9	0,5	0	-56%	N.D.
MERCADOS DE ARMENIA S.A. - EN LIQUIDACION	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. REDSALUD ARMENIA	2,7	0,1	0	-1%	10%
SUB TOTAL EMPRESAS			14.595		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CORPORACION MUNICIPAL DE CULTURA DE ARMENIA	2,9	0,3	0	39%	N.D.
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y RECREACION DE ARMENIA - QUINDIO	1,5	0,6	0	-22%	-987%
TOTAL GENERAL			14.595		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

El análisis del desempeño fiscal de las EDS continúa alertando sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. Llama la atención el deterioro del resultado fiscal de las EDS respecto a la vigencia anterior y los indicadores contables y financieros que presentan entidades como Amable,³² la Empresa de Desarrollo Urbano, Red Salud e Indeportes; por tanto, se reitera la recomendación de tomar decisiones y de ser necesario iniciar procesos liquidatorios con el fin de reducir el impacto de la asunción de pasivos y de competencias por parte de la administración central.

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El departamento del Quindío cuenta con la red viabilizada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social desde junio de 2014; está compuesta por 14 Empresas Sociales del Estado - ESE, 4 de carácter departamental y 10 de carácter municipal, dentro de las cuales la ESE Redsalud pertenece al municipio de Armenia, la cual de acuerdo con la Resolución 1342 de 2019 fue categorizada sin riesgo por el Ministerio de Salud.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por el Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía, el municipio registró un total de 385 procesos cuyas pretensiones ascienden a \$92.164 millones. De acuerdo con el tipo de proceso las demandas principalmente pretenden la nulidad y restablecimiento del derecho, el reconocimiento de derechos laborales y la reparación directa. De acuerdo con el valor de las pretensiones, 94% están representadas en acciones de nulidad y restablecimiento y acciones contractuales y de reparación directa.

Dado que no se tiene conocimiento respecto a si el municipio tiene una estimación de fallo de los litigios, se reitera la recomendación realizada al Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía de incorporar en sus análisis el riesgo de fallos en contra y las pretensiones de los procesos en los cuales sería necesario el pago de alguna indemnización, de manera que el municipio pueda aprovisionar los recursos necesarios para el pago de aquellas pretensiones que se conviertan en pasivos exigibles.

³² EICE AMABLE es la empresa encargada del Sistema Estratégico de Transporte Público del municipio de Armenia.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Cumplimiento	2	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	37	41	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	21	14	44	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	174	136	43.713	43.234	52%	47%
Acción Contractual	10	12	18.420	24.117	22%	26%
Acción de Reparación Directa	62	62	19.781	19.052	23%	21%
Acción de Lesividad	0	3	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	76	90	2.321	2.933	3%	3%
Otros	3	27	0	2.827	0%	3%
TOTAL	385	385	84.279	92.164	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Educación

El municipio de Armenia fue calificado aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior, no fue priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ En 2019 el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado por el crecimiento de las transferencias principalmente del SGP destinadas a educación y salud, y el incremento de los recursos de capital, principalmente del desahorro del FONPET, que compensaron tanto la reducción de los recursos del balance como la caída del recaudo tributario.
- ✓ En el caso del gasto, este continuó focalizado en la inversión y su crecimiento en términos reales fue consecuencia de las mayores inversiones en educación y salud.
- ✓ En el bienio 2019-2020 no fueron ejecutados recursos del SGR, lo que evidencia que el municipio no presenta avances en materia de aprobación y contratación de proyectos con recursos de regalías.
- ✓ Si bien el municipio presenta avances en la consistencia de la información relacionada con las reservas y cuentas por pagar, la inconsistencia respecto al cierre presupuestal evidenciada en este informe en el aparte que trata sobre el resultado fiscal, hace pertinente que la Alcaldía verifique los resultados obtenidos al cierre de la vigencia. En este mismo sentido, se reitera la recomendación a la administración municipal de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; resultado que solo es posible obtener si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes dependencias con el Departamento Administrativo de Hacienda.
- ✓ A 31 de diciembre de 2020 los activos totales del municipio se redujeron 3% real respecto al 2019, los pasivos crecieron 5% en términos reales y se generó un patrimonio que alcanzó los \$661.264 millones. Para 2020 existían \$2,1 de activos corrientes

por cada peso de pasivos corrientes, creciendo la relación respecto a 2019, por tanto, en principio el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el municipio cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central, no ocurriendo lo mismo en el caso de las transferencias realizadas al Concejo y la Personería.
- ✓ El endeudamiento financiero continuó con su tendencia decreciente alcanzando los \$44.033 millones. El municipio reconoció por servicio de la deuda amortizaciones por \$4.140 millones, intereses por \$2.957 millones y no fueron reconocidos bonos pensionales
- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021.³³
- ✓ El análisis del desempeño fiscal de las EDS continúa alertando sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector teniendo en cuenta que las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 prevén que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. Llama la atención el deterioro del resultado fiscal de las EDS respecto a la vigencia anterior y los indicadores contables y financieros que presentan entidades como Amable, la Empresa de Desarrollo Urbano, Red Salud e Indeportes; por tanto, se reitera la recomendación de tomar decisiones y de ser necesario iniciar procesos liquidatorios con el fin de reducir el impacto de la asunción de pasivos y de competencias por parte de la administración central.
- ✓ Se reitera al Departamento Administrativo Jurídico de la Alcaldía que, además de tener actualizado el inventario de los procesos judiciales en curso, es necesario evaluar su probabilidad de fallo en contra, con el fin de aprovisionar los recursos suficientes para el pago de las pretensiones que se conviertan en pasivos exigibles.

³³ Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el numeral 4. Límites de endeudamiento y balance primario del título IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO.

MUNICIPIO DE ARMENIA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	432.199
INGRESOS CORRIENTES	404.625
Tributarios	111.647
No Tributarios	13.947
Transferencias	279.030
GASTOS (sin financiación)	401.549
GASTOS CORRIENTES	390.284
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	59.494
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.086
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	344
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	325.402
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.957
BALANCE CORRIENTE	14.341
INGRESOS DE CAPITAL	27.574
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	11.265
BALANCE DE CAPITAL	16.309
BALANCE TOTAL	30.650
FINANCIACIÓN	28.707
Endeudamiento Neto	-4.140
Desembolsos	0
Amortizaciones	4.140
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	32.847
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	465.046
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	405.689
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	59.357
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	4.835
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	4.624
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	212

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Barranquilla es la principal ciudad de la Costa Caribe con una participación de más del 10% de la población regional. Para 2020 la proyección de la población según el DANE fue de 1.274.250 habitantes de los cuales el 48% son hombres y el 52% mujeres.

De acuerdo con el DANE, para 2019 el valor agregado del Distrito Barranquilla se estimó en \$27,7 billones, representando el 66,5% del agregado departamental y 19% del Caribe, y creciendo 7,3% frente a 2018¹ lo que demuestra su importancia en la economía.

El valor agregado per cápita en Barranquilla fue de \$22,3 millones², cifra superior al valor agregado bruto nacional por habitante estimado para 2019 en \$19,5 millones.

Al evaluar el comportamiento de los indicadores sociales generales especialmente los relacionados con pobreza en el periodo pre-pandemia, se observa que estos habían mejorado significativamente los últimos años. Como ejemplo, la proporción de personas con necesidades insatisfechas, indicador que se ubicaba en 17.7% en 2005 y descendió a 9.05% en 2018. Por su parte, la pobreza monetaria se redujo a la mitad, pasando de 43% en 2008 a 21% en 2019 y el indicador de pobreza extrema pasó de 10% a 2.2% en 2018, y el índice de pobreza multidimensional fue en 2005 de 37.20 y terminó en 2018 con un valor de 17.4% según datos del DANE³. De acuerdo con la nueva metodología de medición de pobreza monetaria del DANE, la pandemia ejerció un efecto significativo en los niveles de pobreza de la ciudad, siendo la segunda de mayor afectación después de Cali entre las 23 ciudades. Pasó de una medición de pobreza monetaria de 25,6% en 2019 a 41,2% en 2020. Por su parte la pobreza monetaria extrema fue la sexta de mayor deterioro entre las 23 ciudades y se ubicó por debajo de ciudades como Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Ibagué y Pereira. La pobreza extrema en el Distrito de Barranquilla pasó de 3,6% en 2019 a 12,7% en 2020⁴.

El desempleo en el Distrito de Barranquilla ha tenido un comportamiento decreciente. En 2019 se ubicó en 8%, menor al indicador calculado para 2018 (8,6%). Este guarda una tendencia opuesta al índice nacional y continúa por debajo del promedio nacional que se ubicó para 2019 en 9,5%, pasando a ser la sexta ciudad con menor tasa de desempleo del país⁵. Durante la pandemia, en el año 2020 el mercado laboral si bien presentó una afectación tanto en el nivel de desempleo como en la generación de puestos de trabajo, logró mantenerse como la ciudad de mejor desempeño entre las 23 ciudades contempladas en la medición del DANE. Al finalizar el 2020, Barranquilla presentó una tasa de desempleo de 12,3%, 6 puntos porcentuales por debajo de la tasa de desempleo de las 13 ciudades principales. En 2020, las actividades de comercio y reparación de vehículos, industrias manufactureras y administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana son los sectores de mayor ocupación, aportando el 48% de los ocupados en conjunto. Durante el 2020 el número de ocupados disminuyó 11% respecto al año 2019, los sectores de transporte y almacenamiento, actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos, construcción y comercio y reparación de vehículos fueron los de menor afectación con disminuciones en el número de ocupados menores al 7%⁵.

En 2020 la ciudad mostró una tasa de inflación de 2,24%, la séptima más alta entre las 22 principales ciudades capitales del país (por encima se posicionó Medellín con 2,58%) y fue superior a la variación nacional del IPC (1,61%). Los bienes y servicios que más afectaron el comportamiento de los precios en la ciudad estuvieron asociados a alimentos y bebidas no alcohólicas, salud y transporte.

¹ DANE, Valor Agregado por municipio. Serie 2011 / 2019 p

² Ibidem

³ Documento Plan de Desarrollo 2020-2023 Yo Soy Barranquilla, página 28

⁴ La nueva metodología corresponde a elaborada por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad – MESEP, elaborada en 2020 y la cual sacó la serie de empalme de 2012 en adelante.

⁵ DANE Informe de Mercado laboral Barranquilla Area metropolitana (incluye a Soledad) Enero – Diciembre de 2020

En los últimos años la ciudad ha logrado posicionar su imagen, lo que se ha visto reflejado en el aumento del turismo, respaldado en parte por eventos representativos como el Carnaval de Barranquilla, que movilizó \$384.000 millones en la economía de la ciudad para 2019 y a eventos como el desarrollo de los Juegos Centroamericanos y del Caribe realizados en 2018, recibiendo entre 20 y 23 mil visitantes en solo este evento de corta duración⁶.

De acuerdo con información de la Secretaría de Educación del Distrito de Barranquilla, en 2020, la tasa de cobertura neta en transición fue de 71,4%, en educación media del 57,1%, secundaria y primaria fue del 89,63% y 96,82% respectivamente. Indicadores superiores a los del año anterior, salvo para el caso de primaria donde prácticamente se mantuvo la tasa de cobertura con respecto a 2019. Parte de este mejor desempeño obedeció al desarrollo de estrategias como la construcción de mega-colegios y proyectos orientados a la calidad educativa, que ha llevado a logros importantes como ser la capital con más colegios oficiales en la más alta categoría (A+) de las Pruebas Saber 11. De igual forma se pasó de 16.000 estudiantes en 2015 a 42.135 en 2020 beneficiados con jornada única, significando que el 66,6% de las instituciones educativas del Distrito cuentan con la implementación de esta medida⁷.

La cobertura en salud, alcanzó en el Distrito de Barranquilla el 100%, es decir cobertura universal en el aseguramiento.

De acuerdo con el Censo 2018, en relación a la situación de los servicios públicos, los indicadores muestran que la cobertura de acueducto era de 99%, significativamente superior a Colombia (86,4%). Igual situación frente al alcantarillado que alcanza el 97,8%, frente a un 85,5% del Atlántico y del 76,6% en Colombia. Por su parte en materia de cobertura de internet se alcanzó una cobertura de 58,9%, superior al promedio nacional (43,4%).

La evaluación de desempeño para el año 2019, con un índice integral (MDM) de 72,38 y posición 6 de las 13 ciudades del grupo CI y 41 a nivel nacional, reflejó mejoras en variables relacionadas con la movilización de recursos en el área de indicador de gestión y en los sectores de educación, servicios públicos y seguridad respecto a la medición anterior.

El informe sobre la viabilidad fiscal correspondiente a la vigencia 2019 publicado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, concluyó que el Distrito de Barranquilla continuó mostrando niveles aceptables de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes y un dinamismo en la inversión soportado en el mayor endeudamiento público contratado con destino a obras de infraestructura en la ciudad. El saldo de la deuda pública al cierre del año anterior alcanzó \$1,5 billones y estuvo representado en 96% por créditos con entidades financieras y 4% con la Nación. La entidad ha cumplido con el pago oportuno del servicio de la deuda y el perfil de vencimientos indica que el pago total finalizaría en 2027. En junio de 2019, la agencia calificadora de riesgo Fitch Ratings entregó la calificación de Barranquilla en AAA con perspectiva estable. Esta misma fue confirmada en noviembre al evaluar la emisión de bonos por \$650.000 millones para sustitución de deuda.

Para 2020 el indicador de sostenibilidad de la deuda pública en los términos de la Ley 358 de 1997 superó el 80%. Frente a esta situación el Distrito ha mostrado interés en adelantar operaciones de manejo de deuda para mejorar el perfil, lo que redundará en la optimización del flujo de caja, y en los indicadores de solvencia y balance primario. Se recomendó adelantar acciones similares en algunas entidades descentralizadas, que ostentan un alto volumen de deuda pública, llegando a representar en conjunto más del 80% del saldo de la deuda del Distrito (\$1,2 billones). Lo anterior cobra mayor relevancia en el caso de los establecimientos públicos, que guardan alta dependencia de las transferencias y hacen parte del presupuesto general de la entidad territorial. Esta situación puede ser más compleja ante la reducción de los ingresos que pueda derivarse de la crisis por cuenta de la pandemia del COVID 19.

Al cierre de 2019, frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Distrito cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en 2019 para la Administración Central, el Concejo Distrital y la Contraloría. Entre tanto, los gastos de la Personería estuvieron por encima de los topes establecidos legalmente.

Continúan evidenciándose riesgos asociados a la situación financiera del sector descentralizado, particularmente de EDUBAR S.A. y la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI).

Es un reto para 2020 lograr avances efectivos en las obras de infraestructura que continúan en ejecución apalancadas en su mayoría con recursos de crédito, de forma directa y a través de algunas entidades descentralizadas. Para ello, es clave adelantar

⁶ DANE SIPSA

⁷ Estadísticas de la Secretaría de Educación del Distrito de Barranquilla

las gestiones que permitan mejorar el ciclo de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión, armonizándolos de mejor forma con los presupuestos y la realidad de caja, evitando la generación de nuevos déficits presupuestales, inclusive en las entidades descentralizadas.

Las perspectivas tributarias, pese a los efectos de la pandemia, siguen siendo positivas, dados los impactos fiscales de la actualización catastral que comenzó en 2017 y que ha cubierto el 75% de la ciudad.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Sector Central

A diciembre de 2020, en la planta de personal del Distrito de Barranquilla estaban vinculados 2012 funcionarios, disminuyéndose el número de vinculaciones en 4 respecto a las cifras de la vigencia 2019. Esta disminución está explicada a que por causa de la pandemia estos cargos no fueron provistos de manera inmediata.

Por niveles, los cargos se encuentran ocupados en los diferentes niveles jerárquicos así: Directivo 4%, Asesor 10%, Profesional 28%, técnico 34% y Asistencial 25%. El tipo de vinculación de los funcionarios corresponde al 36% de funcionarios escalafonados en carrera administrativa, el 23% a funcionarios de libre nombramiento y remoción y el 41% en provisionalidad. El incremento a funcionarios vinculados mediante carrera administrativa obedece a los nombramientos efectuados en virtud de la Convocatoria No. 758 de 2018 mediante el cual se ofertaron las vacantes definitivas de la entidad para ser provistas mediante procesos meritocráticos.

La Alcaldía Distrital de Barranquilla, realizó durante la vigencia 2020⁸ un proceso de modernización institucional, en el cual se ajustó la Entidad con la normatividad vigente, Se crearon dependencias como Gerencia de Desarrollo Social, con el propósito de articular los planes y programas de índole social, Gerencia de Proyectos Especiales, encargada de liderar eventos en la Ciudad; se modernizó la Oficina de Sistemas ahora como Gerencia de las Tecnologías y Comunicaciones, se crearon las Oficinas de Cultura Ciudadana, Oficina de Relaciones Internacionales, Oficina de Servicios públicos y Oficina de Contratación. Se clasificaron las Oficinas de Atención al Ciudadano y Gestión Documental cada una independiente. En lo que respecta a planta de personal se clasificaron 40 cargos del nivel profesional al nivel asesor, por ello la variación frente al año anterior.

El sector descentralizado (EDS) del Distrito está compuesto por 6 entidades: 3 empresas y 3 establecimientos públicos. Las empresas, en su totalidad son industriales y comerciales del Estado.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
TRANSMETRO S.A.	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	DESARROLLO URBANO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE BARRANQUILLA S. A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AGENCIA DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA (ADI)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	OBRAS PÚBLICAS
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL BARRANQUILLA VERDE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	MEDIO AMBIENTE
SUPERINTENDENCIA DISTRITAL DE LIQUIDACIONES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁸ Mediante el Decreto 0801 de 2020 se adoptó la estructura orgánica de la administración central del Distrito de Barranquilla

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

A diciembre de 2020 los ingresos anuales del Distrito de Barranquilla, distintos a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), fueron de \$2,7 billones. Al tener en cuenta los recursos del balance de la vigencia anterior por \$205.998 millones y los nuevos desembolsos de crédito por \$128.125 millones⁹, los ingresos totales de 2020 alcanzaron \$3,1 billones, suma que reflejó un descenso del 13% en términos reales frente al mismo periodo del año anterior. El nivel de recaudo alcanzó el 93% del presupuesto definitivo.

Los ingresos de recaudo propio se contrajeron en 11% real, comportamiento cercano a lo estimado por efectos de la declaratoria de emergencia y la crisis por cuenta del Covid-19. El incremento del 8% en las transferencias logró compensar la caída registrada en los ingresos tributarios y no tributarios, al percibirse los recursos para la financiación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y para la atención de la primera y de la emergencia por la pandemia. Mientras, los recursos de capital se redujeron a la mitad, teniendo en cuenta la fuerte contracción presentada en los desembolsos de crédito, cofinanciación y retiros del Fonpet¹⁰.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	1.339.051	1.210.973	-11%	39%	39%
Transferencias	1.370.724	1.500.607	8%	39%	49%
Ingresos de capital	761.613	369.745	-52%	22%	12%
Desembolsos del crédito	355.000	128.125	-64%	10%	4%
Recursos del Balance	205.681	205.998	-1%	6%	7%
Otros ¹	200.932	35.621	-83%	6%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	3.471.387	3.081.324	-13%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En los ingresos tributarios se observó que el recaudo del impuesto predial aumentó 1% debido a la implementación de las estrategias de recuperación de cartera y los alivios tributarios dispuestos en los decretos de emergencia¹¹. Frente a este impuesto, esto conllevó a que respecto a la vigencia 2019 se diera una disminución del recaudo en el 4% compensado en gran parte por el recaudo por concepto de vigencias anteriores que creció el 45% con respecto a 2019. Entre tanto, la segunda renta en importancia, es decir industria y comercio, mostró un descenso del 7%, afectado negativamente por las medidas de confinamiento que reducen la dinámica económica en la ciudad.

⁹ Para efectos del análisis no se tuvieron en cuenta los registros presupuestales en ingresos correspondientes a la operación de sustitución de deuda a través de la emisión de bonos por \$394.398 millones.

¹⁰ Durante 2020 el Distrito adelantó gestión de recursos de cofinanciación para la ejecución de proyectos priorizados en la etapa de reactivación económica tales como Ritmo, Ecoparque Distrito familiar, Bosque Urbano Miramar, Caños, Arroyos, entre los más relevantes, recursos que se esperan ver reflejados en la ejecución de rentas de la vigencia 2021 y 2022.

¹¹ Posterior a la declaratoria de inexequibilidad del artículo 7 del Decreto 678 de 2020, el Distrito implementó a través del Acuerdo 009 de 2020, aprobado por el Concejo beneficios tributarios que permitieron a los contribuyentes seguir haciendo el esfuerzo de ponerse al día con sus obligaciones

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	100.656	72.267	-29%	9%	7%
Sobretasa a la gasolina	42.757	30.346	-30%	4%	3%
Impuesto predial unificado	369.415	378.751	1%	32%	35%
Impuesto de industria y comercio	378.730	359.230	-7%	33%	34%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	615	1.196	91%	0%	0%
Otros impuestos	258.903	230.415	-12%	22%	21%
TOTAL	1.151.076	1.072.204	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Otras rentas, como las estampillas y la contribución sobre contratos de obra pública, que dependen de la contratación, se vieron afectadas. Así mismo las estampillas pro hospitales nivel I y II, cuyo recaudo está asociado al comportamiento de las transacciones inmobiliarias se vieron disminuidas por el efecto de la pandemia.

2. Gastos

Los gastos (sin incluir compromisos financiados con SGR) sumaron \$3,08 billones y se contrajeron en la misma proporción que los ingresos, teniendo en cuenta, además de la crisis sanitaria y su efecto en los ingresos, la influencia del ciclo político presupuestal, por ser inicio del periodo de gobierno. Así, los gastos de funcionamiento aumentaron sólo 1% en términos reales, y el servicio de la deuda 6%, mientras que la inversión se contrajo en mayor proporción, siendo más notorio el impacto sobre la formación bruta de capital (que cayó en más del 37%).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	422.349	435.611	1%	12%	14%
Inversión	2.911.181	2.496.801	-16%	84%	81%
Servicio de la deuda	136.855	147.426	6%	4%	5%
COMPROMISOS DEL AÑO	3.470.385	3.079.838	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento, sin incluir aquellos que se causan al dar el soporte a los sectores de educación y salud, fueron superiores a los observados en 2019 en el 1%, explicado por un ascenso en mayor proporción en los gastos de personal.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	134.095	145.237	7%	32%	34%
Gastos generales	76.762	79.568	2%	19%	19%
Transferencias	201.912	201.648	-2%	49%	47%
Otros gastos de funcionamiento	1.239	311	-75%	0%	0%
TOTAL	414.008	426.764	1%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los nuevos compromisos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR descendieron como consecuencia de los menores gastos vinculados con formación bruta de capital especialmente en los sectores de agua potable y saneamiento básico, vivienda y otros sectores. Entre tanto sectores como vías, salud y la financiación del déficit fiscal mostraron crecimientos importantes. Durante la vigencia 2020 los proyectos más representativos fueron, por una parte, los relacionados con la atención a la pandemia y por otro, las inversiones para la reactivación económica y generación de empleo en los sectores transporte, ambiental y equipamiento. Los proyectos más relevantes en obras de equipamiento fueron la continuación del Gran Malecón con las unidades funcionales 3 y 4, proyecto de recuperación del Gran Mercado Público, proyectos de parques y áreas verdes como Todos Al Parque y Proyecto Siembra, proyectos de transporte como Red Integrada Metropolitana de Transporte Público (RITMO) con las obras de infraestructura vial complementarias de construcción y/o ampliación de la vía la cordialidad entre la vía circunvalar y la carrera 23 en el Distrito de Barranquilla y de la calle 30 entre carrera 46 y vía la circunvalar en el Distrito de Barranquilla y Plan Malla Vial.

Las fuentes que ampararon los compromisos de inversión se distribuyeron entre SGP (37%), otras transferencias nacionales (22%), crédito (3%), otros recursos de capital (7%) e ingresos corrientes de libre destinación (17%) y de destinación específica (14%).

El servicio de deuda mostró mayor ejecución, lo que se debió al incremento de las amortizaciones y el pago de intereses correspondientes a un mayor volumen de deuda. Cabe mencionar que durante 2020 se adelantó la operación de sustitución de deuda con la emisión de los bonos por valor de \$394.000 millones¹².

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

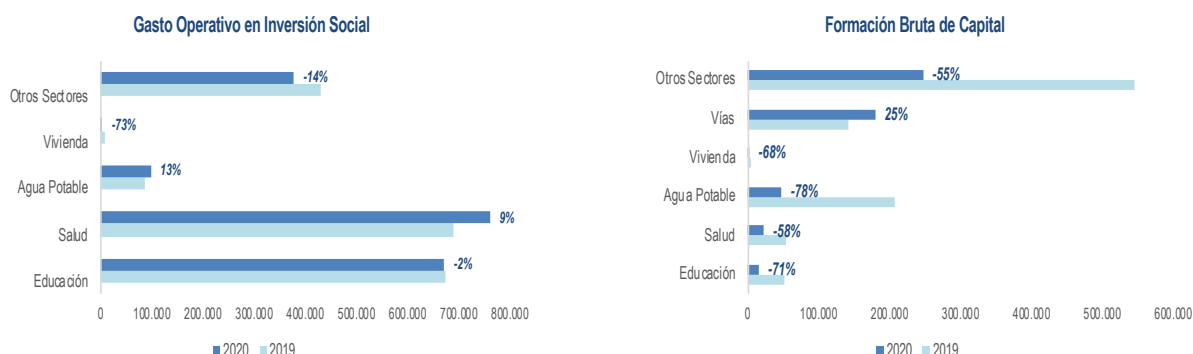
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	724.403	686.122	-7%	25%	27%
Salud	740.614	782.444	4%	25%	31%
Agua Potable	291.673	144.190	-51%	10%	6%
Vivienda	13.709	4.058	-71%	0%	0%
Vías	140.785	178.903	25%	5%	7%
Otros Sectores	973.168	623.799	-37%	33%	25%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	26.829	77.285	183%	1%	3%
TOTAL	2.911.181	2.496.801	-16%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹² Para efectos del análisis con base en la información reportada a través del Formulario Único Territorial, se excluyeron los montos presupuestados tanto en desembolsos como en amortizaciones por este valor, toda vez que las operaciones de sustitución no tienen afectación presupuestal.

Gráfico 1 GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Durante 2020, el Distrito de Barranquilla sirvió deuda financiera por \$146.669 millones, de los cuales el 72% correspondió a intereses y el 28% a amortizaciones. Teniendo en cuenta esta dinámica y los nuevos desembolsos por \$128.523 millones, el saldo de la deuda alcanzó \$1,59 billones (6% más que lo registrado el año inmediatamente anterior). Adicionalmente, la entidad contrató créditos de tesorería por \$211.000 millones, que serán cancelados en los términos del Decreto 678 de 2020.

Según los reportes del Distrito, los recursos del crédito fueron destinados en su totalidad a financiar obras en infraestructura educativa y equipamiento urbano, en especial la construcción y mejoramiento de zonas verdes, parques, plazas y plazoletas, la construcción del Gran Malecón del Río, entre otros. En 2020, los desembolsos de la Financiera de Desarrollo Territorial - Findeter estuvieron dirigidos al Sistema Integral de Transporte Masivo - SITM, al proyecto RITMO y a la continuación del proyecto de construcción del Gran Malecón del Río.

En noviembre de 2020 se dio la primera emisión de bonos en el mercado de capitales por parte del Distrito por un valor de \$394.366 millones; operación de sustitución de deuda que permitió mejorar el perfil de la deuda prologando su vida media de 5,1 a 7,3 años.

La última calificación de riesgo emitida en junio de 2020 por Fitch Raintings, ratifica la nota otorgada el año anterior, manteniéndola en AAA para largo plazo y F1+ para corto plazo, lo que indica que la entidad territorial continúa mostrando buena capacidad de repagar oportunamente capital e intereses. La perspectiva de la calificación de largo plazo es estable. Es preciso mencionar que en el mes de noviembre de 2019, la firma calificadora de riesgo Fitch Raiting realizó la evaluación al Distrito bajo Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales Fuera de los EE.UU, entregando la calificación nacional de largo plazo de 'AAA(col)' a la emisión local de bonos de deuda pública interna por un monto de hasta de \$650.000 millones, con el objetivo de sustituir parte de la deuda vigente, en el marco del plan de reperfilamiento de deuda proyectado por el Distrito.

Así mismo, Fitch Ratings confirmó la calificación internacional ubicando al Distrito en BBB-, que corresponde al mismo análisis sobre ingresos gastos y deuda, utilizando esta vez una escala de comparación basada en pares internacionales. La máxima calificación está limitada por la otorgada a la Nación. La calificación señala que "Barranquilla tiene el PCI (perfil crediticio individual) más bajo debido a los niveles prospectivos de endeudamiento de largo plazo elevados, los cuales presionan los indicadores de carga fiscal, que son superiores al 100%. En contraste, Medellín y Bogotá muestran indicadores de carga fiscal menores de 100%. En el contexto internacional y bajo un perfil de riesgo de 'Rango Medio' y PCI de 'BBB', entidades italianas y polacas comparten características. Las tres entidades cuentan con razones de repago que varían de 'AA' hasta 'A', si bien Roma muestra un indicador significativamente superior, de 13.0x. Barranquilla compara favorablemente con estas tres entidades internacionales por su balance operativo adecuado, que resulta en un indicador de repago de 'AA' en el escenario de calificación de Fitch".

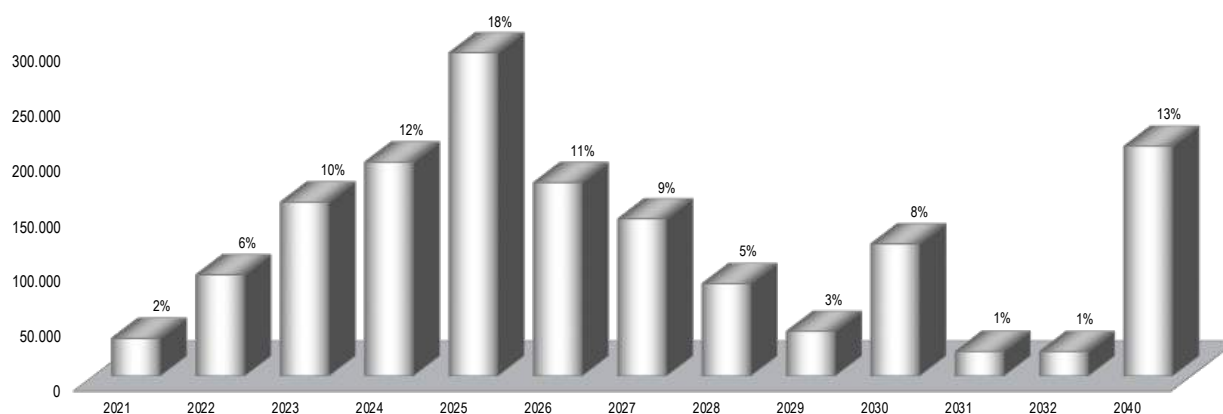
Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	1.441.772	1.589.194	100%	COP	DTF / IPC	0,60%
Nación	59.491	0	0%	0	0	0
Total Deuda Interna	1.501.263	1.589.194	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	1.501.263	1.589.194	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Así, de acuerdo con el perfil de vencimientos (Gráfico 1), se tenía programado amortizar el 18% de la deuda en el actual periodo de gobierno. Para el año 2025 se tendría un incremento significativo, debido al vencimiento de los primeros bonos (a 5 años).

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020 la entidad continuó con la tendencia deficitaria, ya menos acentuada que la observada en 2019. Los compromisos de gasto fueron superiores a los ingresos recaudados de la vigencia en \$292 mil millones.

La reducción de los ingresos de capital en menor proporción que los gastos en formación bruta de capital, permitió un menor déficit en esta subcuenta, lo que explicó en buena proporción el descenso en el resultado fiscal.

Esta dinámica no alcanzó a ser compensada completamente con el ahorro corriente, el cual se vio disminuido por el decrecimiento de los ingresos corrientes. La diferencia entre ingresos y gastos se cubrió con nuevo endeudamiento y disponibilidades de caja.

Al culminar el año 2020, la diferencia entre los ingresos recaudados y los gastos comprometidos fue positiva, de tal forma que se contabilizó un superávit presupuestal por \$1.486 millones, monto similar al observado al final de 2019.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	295.259	260.680
Resultado balance de capital	-826.443	-553.156
Déficit o superávit fiscal	-531.184	-292.475
Financiamiento	532.186	293.962
Endeudamiento neto	326.506	87.963
Recursos del balance	205.681	205.998
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	1.002	1.486

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Distrito de Barranquilla, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$6,7 billones, los cuales crecieron levemente con relación a la vigencia anterior (1%). El 39% estuvo representado por propiedades, planta y equipo, 29% por bienes de uso público, 17% por cuentas por cobrar, 8% por otros activos y 7% entre efectivo e inversiones.

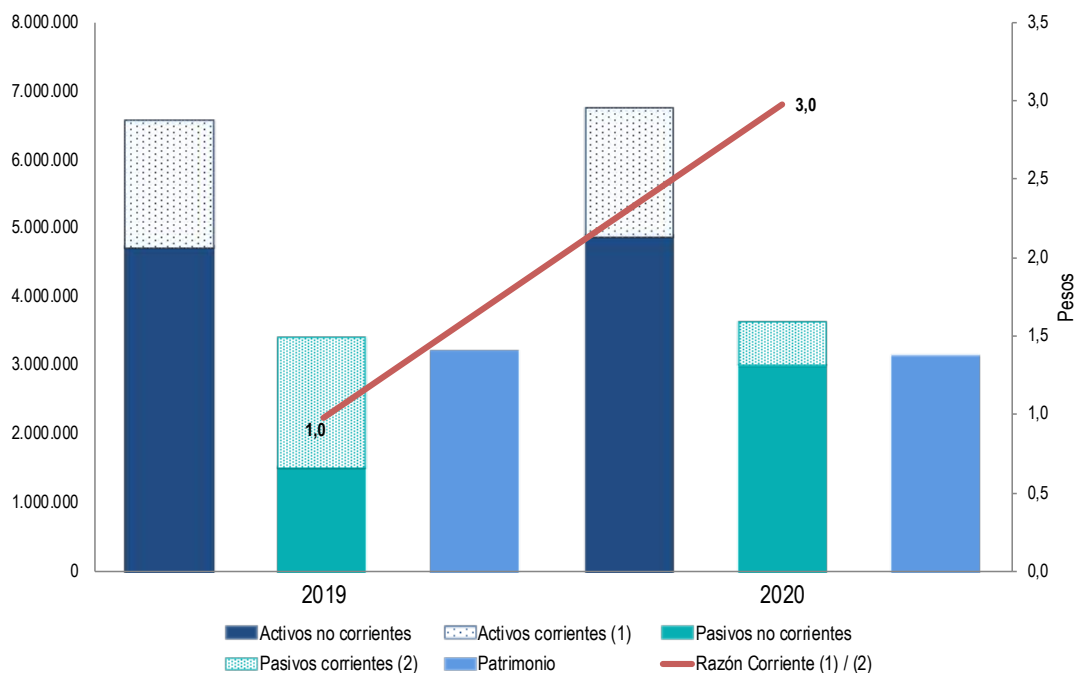
Con relación a 2019, la estructura del activo permaneció similar. Sólo se encontraron cambios menores, en donde los más representativos obedecieron al aumento en la cuenta de inversiones por la legalización de aportes en entidades controladas, en este caso en las empresas de economía mixta Mired Barranquilla (operador de salud) y APBAQ (Alumbrado Público Barranquilla), ambas con participación del 65% por parte del Distrito, y, al descenso en el monto de recursos administrados en encargos fiduciarios lo que generó una recomposición de los otros activos.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, en términos reales fueron similares que en el periodo 2.019, presentando un saldo de \$1,8 millones, equivalentes al 28% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$3,6 billones, y crecieron 5% real. El 50% estuvo representado por préstamos por pagar, 40% beneficios a empleados, 9% por cuentas por pagar, 1% por otros pasivos. A excepción de Provisiones y Otros pasivos que descendieron el 67% y 85% respectivamente, las demás cuentas del pasivo crecieron. En su comportamiento se destacó el aumento en préstamos por pagar (18%).

La composición del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan en el Distrito de Barranquilla el 17% del total del pasivo (Gráfico 2).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Con las cifras reflejadas en los estados financieros del Distrito se evidencia, que el distrito continúa con suficiencia de liquidez sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 2).

No obstante el cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹³ se estimó en \$65.351 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a créditos judiciales y obligaciones del sector salud.

Es necesario advertir que, si bien los indicadores de liquidez muestran suficiencia de recursos, debe considerarse la destinación legal de las fuentes de financiación que impiden su libre disposición. Por lo anterior, el análisis de liquidez debe complementarse con el cruce de los disponibles en activos líquidos y las obligaciones a corto plazo que permita identificar el nivel de cobertura de las mismas, primando la fuente de financiación.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre fiscal del Distrito de Barranquilla muestra que se tenían \$180.480 millones de disponibilidades (en alto porcentaje en bancos). De estas, más del 70% eran rentas con destinación específica (distintas al SGP) para financiar diversos sectores de inversión. Por su parte, el total de exigibilidades alcanzó \$382.544 millones (principalmente cuentas por pagar y reservas presupuestales), de tal forma que se tenía un faltante de tesorería de \$202.064 millones, originado en su totalidad en la fuente ingresos corrientes de libre destinación¹⁴.

¹³ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹⁴ El faltante para cubrir la totalidad de las obligaciones y reservas presupuestales con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación se calculó en \$276.457 millones.

La existencia de obligaciones vencidas por parte del Distrito implica desarrollar acciones con el fin de normalizar este pasivo, pues su acumulación podría presionar negativamente su situación financiera. Al respecto, se recomienda adelantar las modificaciones presupuestales a que haya lugar con el fin de atender con prioridad el déficit causado

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	11.689	288.146	-276.457
De destinación específica	168.791	94.398	74.393
SGP	39.652	30.325	9.327
SGP Educación	13.107	11.661	1.447
SGP Salud	4.288	2.856	1.432
SGP Agua potable	2.029	1.818	211
SGP Propósito general	18.489	13.677	4.812
SGP Asignaciones especiales	1.739	313	1.426
Recursos del crédito	7.957	4.822	3.135
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	121.181	59.250	61.931
TOTAL	180.480	382.544	-202.064

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De igual forma, es necesario indicar que dentro de las exigibilidades sólo fueron reportadas las cuentas por pagar de la vigencia anterior por \$221.543 millones y las reservas presupuestales por \$66.528 millones, es decir obedecen exclusivamente a aquellos compromisos que afectaron el presupuesto del Distrito. Al respecto, debe considerarse la presencia de otras exigibilidades de carácter extrapresupuestal, como por ejemplo transferencias pendientes a favor de entidades descentralizadas. Situación similar puede estar sucediendo con fallos judiciales pendientes de pago y deudas acumuladas por prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

De acuerdo con los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, se presenta en consecuencia el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo las siguientes presunciones

- ✓ No se proyectan desembolsos por parte de las entidades financieras en 2021.
- ✓ Intereses proyectados para 2021 según proyección para la vigencia por \$122.644 millones.
- ✓ Autorizaciones para comprometer presupuestos de vigencias futuras¹⁵ proyectadas para la vigencia 2020 con cargo a recursos propios por \$33.759 millones¹⁶

¹⁵ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

¹⁶ En las vigencias futuras se incluyen algunos compromisos del Distrito derivados de autorizaciones otorgadas para transferir recursos a establecimientos públicos y empresas descentralizadas, en su mayor parte para proyectos de inversión y cobertura de servicio de la deuda en dichas entidades

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 15%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 120% que ubican a la entidad por encima del límite legal que es del 80%.

Una estimación más realista de la capacidad de pago incrementa el indicador de solvencia al 24% y el de sostenibilidad al 141%. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública (PNFVA¹⁷) que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

Es preciso mencionar que el Distrito de Barranquilla, cuenta con autorizaciones del Concejo Distrital¹⁸ para la contratación de nuevas operaciones de crédito (interno o externo) hasta por la suma de \$1,2 billones con el fin de financiar parcialmente el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	1.296.886	1.147.588
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	1.330.644	1.181.346
1.2 Vigencias futuras	33.759	33.759
2. Gastos de funcionamiento	465.370	363.129
3. Gastos recurrentes		279.464
4. Ahorro operacional (1-2-3)	831.515	504.995
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	1.554.874	1.620.225
5.1 Total saldo de la deuda	1.589.194	1.589.194
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	34.320	34.320
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		65.351
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	122.644	122.644
6.1 Total de intereses de la deuda	122.644	122.644
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	15%	24%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	120%	141%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera adicional, el Distrito mejoró el indicador de superávit primario en 2020 (\$19.632 millones), sin embargo, este no cubriría las erogaciones por intereses. Los desembolsos de crédito durante este periodo conllevan que el balance primario haya registrado una tendencia de insuficiencia, la cual es posible revertir ante contextos de no presión sobre la deuda financiera.

¹⁷ Ver análisis contable

¹⁸ Acuerdos 001 y 011 de 2020

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para 2020 el Distrito estuvo clasificado en categoría especial, por ello el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 50% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue 34%, encontrándose dentro del límite legal vigente.

Este indicador se elevó seis puntos por encima del año anterior, resultado del descenso de los ICLD impactados por la situación de pandemia y el crecimiento por encima de la inflación de los gastos de funcionamiento computables dentro del indicador.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	867.901	805.869	-9%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	247.063	271.961	8%
3. Relación GF/ICLD	28%	34%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-22%	-16%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 12 a la 14 muestran que el Distrito dio cumplimiento a los límites legales del gasto para el Concejo Distrital y la Contraloría. Entre tanto, los gastos de la Personería estuvieron por encima de los topes establecidos legalmente.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	14.025	16.037
2. Límite establecido por la Ley 617	15.004	14.149
Remuneración Concejales	1.986	2.061
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	13.019	12.088
3. Diferencia	-980	1.888

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	7.464	7.687
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	7.493	7.777
3. Diferencia	-29	-91

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	14.438	15.821
2. Límite establecido por la Ley 617	13.886	12.894
3. Diferencia	551	2.927

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Barranquilla se consolida actualmente como una de las ciudades con más crecimiento, desarrollo y proyección de la región y de Colombia debido a sus condiciones y ubicación geográfica, lo que debe ser motivo para fortalecerse aún más institucionalmente mejorando su capacidad de respuesta en todos los frentes.

Junto con esto, un reto central de la ciudad para los próximos años consiste en consolidar los programas de crecimiento y desarrollo, con programas de inversión en formación bruta de capital y gastos operativos en sectores sociales que promuevan el cierre de brechas. Para ello, programas como Ciudades Sostenibles y Competitivas impulsado por el gobierno Nacional a través de Findeter (con la cooperación del BID) o Diamante del Caribe, junto con los proyectos a ejecutar a través de los diferentes fondos del Sistema General de Regalías, se convierten en oportunidades para la ciudad.

A pesar de la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19, el impacto real ha estado por debajo de lo esperado, lo que demuestra las fortalezas del Distrito en materia de administración de sus rentas. El sostenimiento de sus ingresos propios representa la garantía para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones financieras y no financieras.

La entidad ha dado uso de las facultades otorgadas por los Decretos de emergencia con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, y reorientar rentas con destinación específica, así como la obtención de créditos de tesorería, habilitando instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por el Distrito, durante 2019 se constituyeron reservas presupuestales (para ser ejecutadas en 2020) en inversión por \$61.344 millones, principalmente por proyectos en los sectores de deporte y vías.

De acuerdo con el reporte de la entidad territorial, el 67% de las reservas se convirtieron en obligaciones durante 2020 al perfeccionarse la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados, las que fueron pagadas en su totalidad.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	50.629	61.344
(-) Ejecutadas por funcionamiento	5.003	2.853
(-) Ejecutadas por inversión	35.420	38.128
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	10.205	20.363

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

La última información disponible señala que los aportes provisionados en la cuenta del Distrito en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 30% del mismo.

El valor total de los pasivos pensionales en cabeza del Distrito, según cálculo actuarial actualizado a diciembre de 2018 se estima en \$1,28 billones.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De conformidad con los reportes efectuados por el Distrito de Barranquilla a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado representaron el 20% de los recaudos corrientes de la entidad territorial¹⁹, equivalentes a \$536.841 millones y fueron inferiores en el 40% frente al año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de \$827.871 billones, 40% más bajos que en 2019, lo que llevó a que, al igual que el año anterior se liquidara déficit presupuestal, esta vez de \$291.030 millones, equivalente a casi el doble del déficit presupuestal de 2019, lo que sigue denotando dificultades en el cumplimiento de las metas de recaudo proyectadas por el sector²⁰, así como en las políticas de planeación al comprometer el presupuesto.

Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales - recursos del crédito - Disponibilidades²¹-venta de activos) - (Gastos totales-amortizaciones deuda-Reservas funcionamiento y operación-Reservas inversión y deuda) se encuentra que el sector descentralizado en su consolidado finalizó con déficit fiscal de \$70.132 millones, siendo menor en casi 6 veces el del año anterior.

El déficit fiscal se concentra en un 30% en los establecimientos públicos, donde es la Agencia Distrital de Infraestructura la de mayor impacto. En las empresas, la Empresa de Desarrollo Urbano (EDUBAR S.A.) ostenta el mayor resultado deficitario seguido del Terminal de Transportes de Barranquilla.

De las 3 empresas activas que tiene el Distrito, se resalta el declive en el resultado fiscal de la Empresa Terminal de Transporte de Barranquilla, que venía presentando superávit los dos últimos años. Entre tanto, Edubar S.A. y Transmetro S.A mejoraron sus resultados. En el caso del primero, si bien sigue siendo negativo, es una cuarta parte del calculado el año anterior, es decir el resultado fiscal deficitario se redujo considerablemente.

De los 3 establecimientos públicos, se resalta la situación de la Agencia Distrital de Infraestructura, entidad en la cual, si bien, el resultado fiscal se redujo en cerca de \$200.000 millones, es evidente el alto volumen de recursos que aplica la entidad en el servicio de la deuda pública. Es preciso mencionar, que en conjunto el nivel de endeudamiento del sector descentralizado alcanza niveles similares a los del Distrito²². Esto podría repercutir de alguna manera en la entidad territorial, en tanto que sus ingresos se

¹⁹ Esta proporción fue menor en 24 puntos porcentuales frente a 2019

²⁰ El déficit presupuestal mas amplio se encuentra en el establecimiento publico Agencia Distrital de Infraestructura y en la Empresa De Desarrollo Urbano De Barranquilla S.A. (EDUBAR S.A.), por \$251.000 y \$49.000 respectivamente.

²¹ Sólo son descontados para el cálculo del resultado fiscal de los establecimientos públicos, y no para las empresas al estar sometidas a las condiciones del mercado.

²² La deuda pública del sector descentralizado alcanzó más de 1,3 billones, equivalentes al 86% del saldo de la deuda que ostenta el Distrito a la misma fecha de corte.

derivan en un alto componente de transferencias del sector central. Así mismo, debe considerarse, que al ser establecimiento público el que concentra la mayor parte de la deuda, éste hace parte del presupuesto general del Distrito.

En el consolidado, durante el periodo 2018 - 2020 el sector descentralizado evidenció un cambio en la tendencia que se traía, mostrando al final de 2020 una reducción en el déficit fiscal al pasar de un resultado deficitario de \$377.972 millones a \$34.431 millones (ver Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
TRANSMETRO S.A.	2.856	-12.777	16.705	2%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA S.A.	-5.538	-180.358	-48.116	7%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE BARRANQUILLA S. A.	532	10	-4.290	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	-2.151	-193.126	-35.701	9%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
AGENCIA DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA (ADI)	-380.629	-237.944	-37.693	8%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL BARRANQUILLA VERDE	1.115	-2.225	1.325	0%
SUPERINTENDENCIA DISTRITAL DE LIQUIDACIONES	1.542	-858	1.938	2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-377.972	-241.027	-34.431	10%
TOTAL GENERAL	-380.122	-434.153	-70.132	20%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En la estructura de ingresos, los corrientes representaron el 73% (por debajo que el año anterior), y de éstos el 77% fueron transferencias. En promedio éstas que provinieron en su mayor parte del Distrito representaron en 2020 el 56% de los ingresos totales de las EDS, por debajo del año anterior. De las empresas, Transmetro y Edubar S.A. y de los establecimientos públicos la Agencia Distrital de Infraestructura fueron los mayores receptores de transferencias.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
TRANSMETRO S.A.	73,2%	67,9%	
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA S.A.	69,3%	110,2%	AA
TERMINAL DE TRANSPORTES DE BARRANQUILLA S. A.	0,0%	23,6%	
SUB TOTAL EMPRESAS	68,9%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
AGENCIA DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA (ADI)	53,1%	778,3%	AAA
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL BARRANQUILLA VERDE	32,2%	0,0%	
SUPERINTENDENCIA DISTRITAL DE LIQUIDACIONES	7,5%	0,0%	
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	45,0%		
TOTAL GENERAL	56,3%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Al final de 2020, 2 empresas y un establecimiento público reflejaron saldo de deuda pública. La mayor proporción la tiene la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI), cuyo saldo de la deuda pública equivale a 7,7 veces sus ingresos corrientes, seguida por Edubar (1,1 veces) y Transmetro S.A. (0.68 veces). Lo anterior indica el alto endeudamiento con el sistema financiero por parte del sector descentralizado del Distrito. Con el objetivo de obtener una mejor solvencia financiera de las entidades descentralizadas se adelantaron durante 2020 acciones para mejorar el perfil de la deuda reduciendo así riesgos relacionados con la posible afectación sobre los ingresos derivados de la pandemia.

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con \$0,8 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, indicador menor que el observado el año anterior observándose que salvo Barranquilla Verde, las demás entidades presentaron indicador de liquidez por debajo de \$1, de manera que se podría algunas dificultades para cumplir con sus obligaciones a corto plazo (ver Tabla 18).

La Empresa de Desarrollo Urbano y la Agencia Distrital de Infraestructura muestran el mayor nivel de compromiso patrimonial, es decir su pasivo representa un alto porcentaje de su activo. Debe considerarse que los activos del sector en su consolidado sumaron \$2,2 billones, mientras los pasivos alcanzaron \$1,8 billones, equivalentes al 32% y 49% respectivamente de los saldos en cabeza de la administración central²³.

Las obligaciones contingentes reflejadas en la información financiera del sector descentralizado se muestran similares a las registradas el año anterior. La estimación sigue siendo representativa al superar los \$390.000 millones, concentrados en su mayoría en la empresa Transmetro S.A.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
TRANSMETRO S.A.	0,1	0,5	392.188	-2%	-315%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA S.A.	0,1	1,0	0	-40%	-67%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE BARRANQUILLA S. A.	0,0	0,2	1.158	-21%	-91%
SUB TOTAL EMPRESAS			393.347		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
AGENCIA DISTRITAL DE INFRAESTRUCTURA (ADI)	0,0	0,8	0	5%	N.D.
ESTABLECIMIENTO PUBLICO AMBIENTAL BARRANQUILLA VERDE	3,5	0,2	0	10%	52%
SUPERINTENDENCIA DISTRITAL DE LIQUIDACIONES	1,0	0,5	21	11%	-62635%
TOTAL GENERAL			393.367		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron variables. En las empresas, sus indicadores fueron negativos, mientras los de los establecimientos públicos mejoraron.

Es preciso mencionar que el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan de Desarrollo), dispuso que las entidades territoriales debían incorporar en su MFMP “el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial”, capítulo que debe contener un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas locales.

En línea con lo anterior, y considerando la situación del sector descentralizado distrital se recomienda coordinar el seguimiento e incluir en el análisis el desempeño fiscal de los establecimientos públicos como parte del sector gobierno general, tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014.

5. Pasivos Contingentes

El Distrito informa, con corte diciembre 31 de 2020, la existencia de 4.320 procesos en curso con pretensiones por \$665.077 millones, de los cuales se estima que \$142.923 millones podrían representar alguna afectación sobre sus finanzas, siendo los más representativos las acciones de grupo, de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho. De igual forma, ha adoptado estrategias para minimizar el impacto de los fallos judiciales tales como acciones administrativas de organización del archivo judicial y actualización y depuración, así como la puesta en marcha de estrategias en la dirección de la defensa judicial. No se evidencia que el Distrito realice aportes al fondo de contingencias. Esta se considera una buena práctica en materia de

²³ Se observó que la proporción de los activos y pasivos del sector descentralizado frente a los de la administración central se redujo en 2%. r

gestión financiera pública, con el fin de reducir la presión de pagos que pueda generarse ante la materialización de pasivos contingentes. El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2020 - artículo 90) establece que las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán crear su propio fondo de contingencias.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	18	13	264.746	261.600	45%	39%
Acción de Cumplimiento	22	22	0	0	0%	0%
Acción Popular	66	180	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	2063	1743	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	77	62	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	2262	1538	130.342	143.601	22%	22%
Acción Contractual	21	15	2.583	1.405	0%	0%
Acción de Reparación Directa	514	416	157.770	190.687	27%	29%
Acción de Lesividad	0	3	0	299	0%	0%
Ejecutivo Singular	58	98	9.408	59.414	2%	9%
Ordinario Laboral	502	210	17.882	7.674	3%	1%
Otros	71	24	1.307	396	0%	0%
TOTAL	5674	4324	584.036	665.077	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Por tipo de proceso, y de conformidad con la estimación, siguen representando la mayor parte las acciones de grupo. En número de procesos resaltan los de nulidad y restablecimiento los que si bien disminuyeron en número muestran ahora cuantías estimadas más altas.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los impactos esperados sobre las finanzas distritales derivado de la declaratoria de emergencia sanitaria y económica en el país, se observó que al cierre de 2020, las cifras superaron las expectativas logrando un descenso sobre sus rentas propias del 8%. Las perspectivas tributarias, a pesar de esta baja, siguen siendo positivas, dados los efectos fiscales de la actualización catastral que comenzó en 2017 y que ha cubierto 75% de la ciudad.

El Distrito de Barranquilla sigue mostrando niveles aceptables de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes. La contracción en los compromisos de inversión, especialmente en la formación bruta de capital conllevó a liquidar el final del año un menor valor de déficit fiscal, el que fue cubierto con recursos del crédito y disponibilidades de vigencias anteriores.

Durante 2020, el Distrito atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y aumentó su endeudamiento neto, cuyo pago total está programado hasta el 2040, luego de la operación de sustitución de deuda mediante la emisión de bonos a 5, 10 y 20 años. El saldo de la deuda pública al cierre de 2020 alcanzó \$1,6 billones y estuvo representado en su totalidad por créditos con entidades financieras nacionales. La última calificación de riesgo emitida en junio de 2020 por Fitch Raintings, ratifica la nota otorgada el año anterior, manteniéndola en AAA para largo plazo y F1+ para corto plazo. La perspectiva de la calificación de largo plazo es estable. Es preciso mencionar que en el mes de noviembre de 2019, la firma calificadora de riesgo Fitch Raiting realizó la evaluación al Distrito bajo Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales Fuera de los EE.UU, entregando la calificación nacional de largo plazo de 'AAA(col)' a la emisión local de bonos de deuda pública interna por un monto de hasta de \$650.000 millones, con el objetivo de sustituir parte de la deuda vigente, en el marco del plan de reperfilamiento de deuda proyectado por el Distrito.

Así mismo, Fitch Ratings confirmó la calificación internacional ubicando al Distrito en BBB-, que corresponde al mismo análisis sobre ingresos gastos y deuda, utilizando esta vez una escala de comparación basada en pares internacionales.

Si bien el indicador de sostenibilidad de la deuda pública en los términos de la Ley 358 de 1997 supera el 80%, el Distrito ha venido adelantado operaciones de manejo deuda tanto del sector central como del descentralizado para mejorar el perfil de la misma, lo que seguramente redundará en la optimización del flujo de caja, y en los indicadores de solvencia y balance primario. Es preciso considerar que el Distrito planea la contratación de nuevas operaciones de crédito (interno o externo) hasta por la suma de \$1,2 billones con el fin de financiar parcialmente el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2023. En este contexto, mediante la Resolución 0206 del 26 de enero de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizó al Distrito de Barranquilla para gestionar operaciones de crédito público, hasta por la suma de US\$300 millones. Posteriormente, y agotados los análisis jurídicos y técnicos y la emisión de la conformidad sobre el plan de desempeño acordado con el banco extranjero, mediante Resolución 0919 del 29 de abril de 2021, el Ministerio de Hacienda emitió autorización para celebrar un empréstito externo con la Agencia Francesa de Desarrollo –AFD– por la suma de EUR120 millones.

Así mismo, se recomienda adelantar las acciones para la financiación del déficit de tesorería calculado al cierre de la vigencia 2020 en \$202.000 millones. De no atenderse con prioridad este déficit, podrían generarse riesgos importantes sobre las finanzas de la entidad.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Distrito mantuvo sus gastos de funcionamiento dentro del límite que establece la Ley 617 de 2000 para municipios de categoría especial en las secciones administración central y contraloría. Entre tanto, los del Concejo y la Personería estuvieron por encima de los topes establecidos legalmente.

Si bien el número de procesos judiciales se redujo, las pretensiones estimadas aumentaron. El Distrito estima que los posibles pagos por condenas no superen el 25% de las reclamaciones. Se recomienda el monitoreo permanente y la conformación del Fondo de Contingencias en los términos dispuestos en la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo Nacional).

Continúan evidenciándose riesgos asociados a la situación financiera del sector descentralizado, y particularmente de EDUBAR S.A. y la Agencia Distrital de Infraestructura (ADI).

Es un reto para 2021 lograr el sostenimiento y repunte de las rentas propias y avances efectivos en las obras de infraestructura que continúan en ejecución apalancadas en su mayoría con recursos de crédito, de forma directa y a través de algunas entidades descentralizadas. Para ello, es clave adelantar las gestiones que permitan mejorar el ciclo de estructuración y ejecución de los proyectos de inversión, armonizando de mejor forma con los presupuestos y la realidad de caja evitando la generación de nuevos déficit presupuestales, inclusive en las entidades descentralizadas.

Retos adicionales están vinculados con dar continuidad a los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	2.747.200
INGRESOS CORRIENTES	2.711.579
Tributarios	1.072.204
No Tributarios	138.768
Transferencias	1.500.607
GASTOS (sin financiación)	3.039.676
GASTOS CORRIENTES	2.450.899
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	426.764
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	8.848
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.154
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.908.024
Intereses y Comisiones de la Deuda	106.109
BALANCE CORRIENTE	260.680
INGRESOS DE CAPITAL	35.621
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	588.777
BALANCE DE CAPITAL	-553.156
BALANCE TOTAL	-292.475
FINANCIACIÓN	293.962
Endeudamiento Neto	87.963
Desembolsos	128.125
Amortizaciones	40.162
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	205.998
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	3.081.324
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	3.079.838
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	1.486
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	61.344
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	40.981
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	20.363

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE, el Distrito Capital de Bogotá agrupó el 15% de la población proyectada para el país en 2020, siendo así el municipio de mayor concentración demográfica, con un total de 7,7 millones de habitantes¹ (99,6% en cabecera y 0,33% en centro poblado y rural disperso).

El Producto Interno Bruto, equivalente al 26% del PIB Nacional, presentó una contracción de 6,4% en 2020², en contraste con el repunte evidenciado el año inmediatamente anterior (3,5%). Esta variación se explicó por la caída en los sectores de comercio, reparación de vehículos, transporte y almacenamiento y servicios de comida (15,4%); construcción (30,4%) e industria manufacturera (13,6%).

Al cierre de 2020 la inflación registrada en Bogotá fue de 1,17%³, dato inferior en 2,32 puntos porcentuales frente a lo observado en 2019 y que estuvo por debajo de lo registrado tanto en sus pares como en el total nacional (1,61%). Estas menores presiones inflacionarias se relacionaron con el menor consumo de los hogares y un exceso de capacidad productiva por efecto de la pandemia del Covid-19⁴.

En el trimestre móvil octubre – diciembre de 2020, la tasa de desempleo en Bogotá se ubicó en 16,3%⁵, mientras que para el año completo fue de 15,8%⁶, cifra superior a la observada en 2019 (10,9%) y a la registrada para el total nacional (13,4%)⁷.

La incidencia en la pobreza monetaria se ubicó para 2020 en 40,1%⁸ y de pobreza monetaria extrema en 13,3%, lo que significó deterioros de estos indicadores de 12,9 y 9,1 puntos porcentuales frente a lo observado en 2019. Esta situación revela la magnitud del efecto derivado de la pandemia del Covid-19 en los hogares, fenómeno que se presentó con mayor intensidad en las ciudades de mayor concentración demográfica y predominantemente urbanas. Es importante resaltar que, teniendo en cuenta las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario, pagos extraordinarios Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, compensación de IVA y Bogotá Solidaria*), se logró contener en 1,1 y 1,3 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad de Bogotá⁹. El impacto de la pandemia sobre las aglomeraciones económicas fue el detonante del súbito incremento de la pobreza; de tal forma que la reactivación de la economía capitalina y las posibilidades de mantener las ayudas focalizadas, serán elementos cruciales para mitigar el estallido de la pobreza. El coeficiente de Gini pasó de 0,513 en 2019 a 0,559 en 2020¹⁰.

Al cierre de 2019 el Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP y todos los hospitales fueron categorizados sin riesgo por el Ministerio de Salud y Protección Social. La entidad cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, contaba con capacidad de endeudamiento y ratificó sus calificaciones de riesgo: AAA a nivel nacional y grado de inversión a nivel internacional.

¹ Según las Proyecciones de Población Municipal por Área del DANE.

² DANE, PIB por Departamento.

³ Medida por el índice de precios al consumidor (Base 2018) y calculada por el DANE.

⁴ Ver, Boletín económico Regional, IV trimestre de 2020, Bogotá. Banco de la República. Páginas 20-22.

⁵ DANE. Mercado laboral. Bogotá D.C. Octubre – diciembre 2020.

⁶ DANE. Boletín técnico Mercado Laboral por Departamentos 2020.

⁷ Visor de Datos DANE. Mercado Laboral.

⁸ De acuerdo con la medición del DANE para Principales Dominios y 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas.

⁹ Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.

¹⁰ Observatorio de la Región Bogotá - Cundinamarca. Cámara de Comercio de Bogotá.

A juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Distrito Capital de Bogotá cuenta con un alto margen de maniobra financiera para soportar prolongación de los efectos de la pandemia del Covid-19, en especial sobre su afectación en los ingresos corrientes y en la financiación de la estructura de gastos amparada con ingresos corrientes de libre destinación.

Los principales retos de la administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza. A su vez, el avance de los proyectos de inversión contenidos en el Plan Distrital de Desarrollo: “Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI”¹¹; en particular, aquellos que se espera financiar vía deuda pública.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Al cierre de la vigencia 2020, la estructura administrativa distrital se encontraba conformada por el Despacho del Alcalde, las Secretarías de Despacho (Gobierno; Seguridad, Convivencia y Justicia; Jurídica; General; Hacienda; Educación; Salud; Movilidad; Desarrollo Económico; Hábitat; Cultura, Recreación y Deporte; Planeación; Integración Social; Ambiente y Mujer; los departamentos administrativos (Servicio Civil y Defensoría del Espacio Público) y la Unidad Administrativa Especial del cuerpo de Bomberos.

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia analizada la administración central contaba con un total de 12.387 cargos provistos. El 83% correspondía a despachos y secretarías, y el 21% restante a organismos de control. La entidad no reportó la planta de personal docente en el formulario de personal y costos.

El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos evidenció una tasa de profesionalización del 56%. El 34% correspondió al nivel asistencial y el 10% restante al nivel técnico. Adicionalmente, el 84% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 13% libre nombramiento y remoción, 2% planta temporal y 0,1% periodo fijo.

Los costos de la planta de personal¹¹ de la administración central ascendieron a \$952.807 millones. Entre tanto, se contrataron órdenes de prestación de servicios por un total de \$567.979 millones, de los cuales 6% correspondió al presupuesto de funcionamiento y 94% al de inversión.

Por su parte, el sector descentralizado que hacía parte del consolidado presupuestal del Distrito Capital se encontraba conformado por 32 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la Tabla 1.

Según información suministrada por la entidad, las siguientes entidades descentralizadas también pertenecían al Distrito Capital: Entidad Asesora de Gestión Administrativa y Técnica – EAGAT, Corporación Mixta Invest in Bogotá, Caudales de Colombia S.A. E.S.P., E.S.P Empresa de Energía de Bogotá¹² S.A., E.S.P Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A.¹³, Terminal de Transportes S.A., E.S.P Colvatel S.A, E.S.P Transportadora de Gas Internacional S.A., E.P.S.S Capital Salud S.A.S¹⁴, EEB Gas S.A.S., Skynet de Colombia S.A. E.S.P.

¹¹ Asignación básica y prestaciones sociales. No incluye contribuciones inherentes a la nómina.

¹² El Distrito es propietario del 65,7% de las acciones del Grupo de Energía de Bogotá.

¹³ Propietario del 87,3%, incluyendo la participación de establecimientos públicos distritales.

¹⁴ Propietario del 100% de las acciones.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
CANAL CAPITAL LTDA.	E.I.C.E.	TELECOMUNICACIONES
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ	E.I.C.E.	DESARROLLO URBANO
LOTERIA DE BOGOTÁ	E.I.C.E.	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
METRO DE BOGOTÁ S.A.	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
E.S.P. AGUAS DE BOGOTÁ S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE	E.S.E.	SALUD
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE	E.S.E.	SALUD
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR	E.S.E.	SALUD
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO - IDIGER	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	MEDIO AMBIENTE
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
FUNDACIÓN GILBERTO ALZATE AVENDAÑO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	DESARROLLO URBANO
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACIÓN Y ACCIÓN COMUNAL	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	AGROPECUARIO
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TURISMO
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y DE LA JUVENTUD -DIPRON-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE -IDRD-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGÓGICO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
JARDÍN BOTÁNICO DE BOGOTÁ JOSÉ CELESTINO MUTIS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	MEDIO AMBIENTE
ORQUESTA FILARMÓNICA DE BOGOTÁ	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
U.A.E. DE CATASTRO DISTRITAL	U.A.E.	HACIENDA
U.A.E. DE REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO VIAL	U.A.E.	OBRAS PÚBLICAS
U.A.E. DE SERVICIOS PÚBLICOS - BOGOTÁ	U.A.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Distrito Capital en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con información presupuestal suministrada por la Dirección Distrital de Presupuesto, datos enviados por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica) y por la Dirección Distrital de Gestión Judicial (procesos judiciales en contra del Distrito). También se tienen en cuenta los reportes contables realizados a la Contaduría General de la Nación (CGN); y los reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingreso recaudado por el Distrito, sin incluir el SGR, disminuyó 11% en términos reales, en contraste con lo contabilizado en la vigencia anterior cuando creció 12%. En lo fundamental, dos factores explicaron la fuerte contracción de los ingresos: el efecto de la pandemia del Covid-19 en la actividad económica y el ingreso de los hogares, así como las medidas adoptadas para aliviar el bolsillo de los contribuyentes por medio de los esquemas de pagos diferidos para los tributos más representativos; y un efecto base asociado al ciclo político presupuestal materializado en menores recursos del crédito y del

balance. El descenso en los ingresos del Distrito fue más marcado que en entidades pares (Medellín, Cali y Barranquilla). El 93% del total se originó en recaudo efectivo de la vigencia y el 7% en disponibilidades de años anteriores (Tabla 2)

El efecto base derivado de la reducción de los desembolsos de crédito (teniendo en cuenta la emisión de bonos de deuda pública interna en 2019) y las disponibilidades de vigencias anteriores (al ser 2020 inicio del cuatrienio de gobierno), explicaron el descenso de doble dígito contabilizado en los ingresos de capital. En todo caso, esta dinámica fue atenuada producto del incremento en los ingresos originados en reintegros, en un contexto en el que se mantuvo el orden de magnitud de los excedentes financieros provenientes de empresas públicas distritales (\$1,02 billones). Los ingresos de recaudo propio experimentaron una caída del 7%; no obstante, el 57% de dicha disminución alcanzó a ser amortiguada vía incremento en las transferencias.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	10.184.028	9.583.048	-7%	53%	55%
Transferencias	3.369.293	3.712.661	8%	17%	21%
Ingresos de capital	5.776.973	4.251.182	-28%	30%	24%
Desembolsos del crédito	1.449.999	885.778	-40%	8%	5%
Recursos del Balance	2.555.298	1.310.268	-50%	13%	7%
Otros ¹	1.771.676	2.055.136	14%	9%	12%
RECAUDOS DEL AÑO	19.330.293	17.546.891	-11%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios cayeron 11% real anual, ritmo más acentuado que el evidenciado en pares como Medellín y Cali. Las señales de reactivación en el último trimestre del año evitaron una contracción mayor. Excepto vehículos automotores e impuesto predial, la tendencia descendente fue generalizada y estuvo caracterizada por variaciones negativas de doble dígito (Tabla 2). Las principales reducciones se presentaron en industria y comercio, impositivos, sobretasa a la gasolina y estampillas. Al culminar 2020, se alcanzó a recaudar el 91% de la meta prevista en el presupuesto.

El impuesto de industria y comercio contabilizó una caída del 7% al cierre de 2020, tasa sustancialmente inferior a la registrada hasta el tercer trimestre. Este comportamiento estuvo vinculado, en general, a la interrupción de oferta ante las decisiones de confinamiento, las medidas de aislamiento social preventivo para reducir la velocidad de propagación del virus y las presiones a la baja de la demanda derivadas del deterioro del mercado laboral capitalino. La debilidad del sector industrial se explicó por la limitada presencialidad en actividades empresariales y educativas, la baja ocupación hotelera y la menor asistencia a restaurantes y actividad comercial en general; aspectos que repercutieron en el comportamiento negativo en los renglones de alimentos y bebidas, textiles y confecciones, papel e imprentas y otros. Entre tanto, por el lado del sector comercial, se presentó una leve recuperación con respecto al desplome del primer semestre del año, impulsada por ventas minoristas, equipos de informática y comunicaciones y otros enseres domésticos, y ventas de alimentos y bebidas¹⁵.

El cierre de discotecas, la prohibición de realización de eventos masivos, así como la baja asistencia a restaurantes, fue el aspecto determinante del descenso de los impuestos al consumo recibidos por el Distrito Capital. El descenso en el recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina fue jalonado por el menor consumo de combustibles debido, principalmente, a las medidas de confinamiento, las restricciones a la movilidad y la virtualización de actividades laborales administrativas. Por su parte, los menores recaudos por estampillas y contribución sobre contratos de obra pública (otros impuestos), fueron el resultado de la contracción de la formación bruta de capital típica para el inicio de un cuatrienio de gobierno, considerando el proceso de armonización del Plan de Desarrollo Distrital.

¹⁵ Ver, Boletín Económico Regional, IV trimestre de 2020, Bogotá. Banco de la República.

Con el fin de darle un respiro a los contribuyentes ante la compleja crisis económica, la Administración Distrital amplió los plazos para el pago del impuesto predial. Históricamente este recaudo ha tenido una marcada estacionalidad en el primer semestre de la vigencia (el vencimiento estaba previsto para el 5 de junio) y para 2020 la fecha de pago se aplazó para el 14 de agosto (con descuento) y el 11 de septiembre, además de habilitar nuevamente el beneficio de pago por cuotas para predios residenciales¹⁶ y permitir el mismo mecanismo de carácter excepcional para predios no residenciales¹⁷. Estas medidas permitieron que al culminar la vigencia el recaudo por concepto de predial se mantuviera prácticamente constante en términos reales y alcanzara el 96% de la meta. En el caso del impuesto de vehículos automotores, se estableció la medida de pago excepcional por cuotas¹⁸; lo que, en un contexto de menores ventas de vehículos¹⁹, favoreció el comportamiento del recaudo al finalizar la vigencia.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Impuestos al consumo	652.352	528.352	-20%	7%	6%
Vehículos automotores	702.396	743.776	4%	7%	8%
Estampillas	129.872	104.452	-21%	1%	1%
Sobretasa a la gasolina	391.581	283.741	-29%	4%	3%
Impuesto predial unificado	3.359.998	3.433.293	1%	36%	38%
Impuesto de industria y comercio	3.947.675	3.737.222	-7%	42%	41%
Otros impuestos	228.215	188.343	-19%	2%	2%
TOTAL	9.412.107	9.019.190	-6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos no tributarios exhibieron una disminución del 28% real, debido a los menores intereses de mora y sanciones derivadas de obligaciones tributarias y no tributarias pendientes. Del 20 de mayo al 31 de octubre de 2020, con fundamento en el Decreto 678 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, se establecieron descuentos sobre el capital adeudado sin intereses ni sanciones²⁰. Pese a que la Corte Constitucional declaró, en el mes de octubre, la inexecutable del artículo 7° del mencionado Decreto, la mayor parte de sus efectos ya se habían materializado. La Administración Distrital mantuvo dichos beneficios para los contribuyentes que se acogieron antes del 21 de octubre²¹.

Las transferencias se incrementaron 8% real con respecto a la vigencia 2019, impulsadas fundamentalmente por el comportamiento de los recursos del Sistema General de Participaciones, con un crecimiento del 5% y siendo el sector educación el que exhibió mayor dinamismo (específicamente para prestación de servicios). Las asignaciones para agua potable y saneamiento básico contabilizaron un aumento del 1% real, mientras que las de salud y propósito general de forzosa inversión descendieron. En el primer caso, teniendo en cuenta el menor flujo de recursos para prestación de servicios para población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y aportes patronales. En el segundo caso, los recursos se mantuvieron constantes en términos nominales teniendo en cuenta la neutralización de efectos del censo poblacional 2018 sobre su distribución²², de manera que presentó un leve retroceso real.

También se destaca el incremento evidenciado en otras transferencias de la Nación para inversión considerando, en particular, que los recursos por concepto de la sobretasa al ACPM aumentaron 6% real. El flujo de recursos mencionado no se vio afectado pues el Decreto 678 de 2020 estableció que, a partir del periodo gravable junio de 2020 hasta diciembre de 2021, el 100% de

¹⁶ Con las siguientes fechas de pago: primera cuota 31 de julio, segunda 4 de septiembre, tercera 23 de octubre y cuarta 11 de diciembre.

¹⁷ Con las siguientes fechas de pago: primera cuota 24 de julio, segunda 28 de agosto, tercera 18 de diciembre y cuarta 19 de febrero de 2021.

¹⁸ Con las siguientes fechas de pago: primera cuota 28 de agosto, segunda 2 de octubre, tercera 6 de noviembre y cuarta 18 de diciembre.

¹⁹ Las matrículas de vehículos nuevos cayeron 18,9% nominal con respecto a 2019. Ver, Informe del Sector Automotor a diciembre de 2020 de Fenalco y la ANDI. Página 59.

²⁰ 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.

²¹ Ver, https://www.shd.gov.co/shd/sdh_aclara_que_vencimientos_siguieron_suspensivos Consulta realizada el 29 de junio de 2020.

²² El artículo 139 de la Ley 2008 de 2019 y Decreto 943 de 2020.

dichos recursos se transfiriera a los Departamentos y al Distrito Capital. Del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME se recibieron recursos por \$3.018 millones durante 2020.

Adicionalmente, cabe destacar que el Distrito Capital contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019 - 2020 por \$61.386 millones²³, de los cuales el 64% correspondió a recursos del Fondo de Desarrollo Regional y el 36% restante del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. Gastos

En 2020 el gasto ejecutado por la Administración Distrital con fuentes diferentes al SGR ascendió a \$16,7 billones, lo que significó un incremento del 3% real frente a la vigencia anterior; comportamiento atípico para un primer año de periodo de gobierno, cuando históricamente los gastos tienden a contraerse. Pese al declive experimentado en los ingresos, los gastos de Bogotá lograron incrementarse; dato que contrasta con entidades pares, las cuales vieron disminuidos sus compromisos presupuestales.

Este comportamiento fue impulsado principalmente por la inversión, la cual contabilizó un crecimiento del 7% real y vio incrementada su participación en el total de gastos en 3 puntos porcentuales. El factor determinante de este resultado fue el dinamismo de la inversión social, teniendo en cuenta las acciones adelantadas por el Distrito para conjurar los efectos de la pandemia en la población vía mecanismos de asistencia social. Así, el incremento de los gastos operativos en sectores sociales compensó más que proporcionalmente la contracción de la formación bruta de capital (típica por efecto del ciclo político presupuestal). El servicio de la deuda aumentó 32%, mientras que los gastos de funcionamiento se contrajeron a doble dígito debido a la reducción de los ingresos de recaudo propio y las medidas de austeridad implementadas ante la crisis (Tabla 4).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	3.503.029	3.093.125	-13%	22%	18%
Inversión	12.293.857	13.383.481	7%	77%	80%
Servicio de la deuda	191.894	257.017	32%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	15.988.780	16.733.623	3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento disminuyeron a un mayor ritmo que el experimentado por los ingresos de recaudo propio, jalonados por las transferencias, que contabilizaron una caída del 27%. Lo anterior debido principalmente a las menores transferencias al FONPET (por el efecto base asociado al 15% de la venta de activos correspondiente a la enajenación de acción del Grupo de Energía de Bogotá en 2018), así como menores erogaciones por concepto de mesadas pensionales y para el fondo autónomo de previsión pensional.

Los gastos de personal crecieron en línea con el incremento porcentual establecido en las asignaciones salariales de los gobernadores y alcaldes establecidas en el Decreto 315 de 2020, mientras que los gastos generales contabilizaron un descenso moderado, teniendo en cuenta la aplicación de la estrategia de optimización, racionalización y priorización del gasto establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, con el objetivo de buscar la eficiencia, la austeridad y la reducción de gastos que no se consideren indispensables²⁴.

El aumento del servicio de la deuda reflejó el incremento en los intereses de deuda interna, que pasaron de \$6.536 millones a \$80.127 millones, en línea con el mayor endeudamiento derivado de la emisión de bonos de deuda pública en la vigencia anterior, además de los desembolsos de crédito (principalmente internos) obtenidos en 2020. Los gastos en amortizaciones disminuyeron frente a lo registrado en 2019, de conformidad con el perfil de vencimientos.

²³ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de los recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que se encuentran garantizados con dichos recursos.

²⁴ Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Bogotá, Distrito Capital. Página 104.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	1.105.590	1.180.521	5%	32%	38%
Gastos generales	358.381	361.306	-1%	10%	12%
Transferencias	1.842.722	1.360.072	-27%	53%	44%
Otros gastos de funcionamiento	196.336	191.225	-4%	6%	6%
TOTAL	3.503.029	3.093.125	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión contabilizó un aumento del 7% real y alcanzó el 95% del presupuesto inicial aprobado y el 94% del presupuesto definitivo. En contraste, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo la Administración Distrital esperaba un aumento del 13% real (Tabla 6).

En línea con el ciclo político presupuestal, la formación bruta de capital se contrajo 28% (Gráfico 1); comportamiento esperado dada la armonización del Plan de Desarrollo Distrital, y las presiones de gasto derivadas de la pandemia, que reflejaban la necesidad urgente de orientar gastos para el fortalecimiento del esquema de salud pública y para contener el impacto negativo sobre los ingresos de los hogares, especialmente de la población más vulnerable. Así, excepto los sectores salud (equipos, dotación e inversión en infraestructura en la red pública) y vías (mantenimiento periódico, adjudicación de la troncal de la avenida 68 e inversiones al Sistema de Transporte Masivo), todos los renglones de adquisición de activos no financieros exhibieron caídas de doble dígito, siendo las más pronunciadas las registradas en vivienda, educación y otros sectores – principalmente en medio ambiente, prevención y atención de desastres²⁵ y equipamiento –.

Entre tanto, los gastos operativos de inversión social (Gráfico 1) mostraron un crecimiento del 28%, compensando así el descenso de la formación bruta de capital. Esta dinámica fue impulsada por los siguientes factores: i) los recursos destinados a financiar el déficit operacional del Sistema Integrado de Transporte Masivo por medio del Fondo de Estabilización Tarifaria (\$1,85 billones), teniendo en cuenta el declive de los ingresos debido a las restricciones a la capacidad operativa y la disminución de la demanda por las medidas de confinamiento; ii) la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado, aseo y otros servicios públicos, con fundamento en los Decretos de Emergencia expedidos por el Gobierno Nacional; iii) el mayor flujo de recursos para las redes de prestadores de servicios de salud; y iv) el avance del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, creado por medio del Decreto 093 de 2020, con el objetivo de mitigar los efectos de la pandemia sobre los hogares pobres y vulnerables. En el Plan de Desarrollo Distrital, se adhirió al Sistema de Subsidios y Contribuciones de la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado²⁶.

Sobre este último es importante destacar que los apoyos entregados en 2020 se realizaron por medio de transferencias monetarias no condicionadas, bonos canjeables y ayudas en especie. En el ejercicio de focalización, la llave maestra de la Secretaría Distrital de Planeación permitió identificar los beneficiarios de programas sociales del Gobierno Nacional (Ingreso Solidario, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Devolución del IVA), de tal manera que se presentó un proceso de coordinación intergubernamental orientado en promover la eficiencia en la asignación de los recursos. A su vez, en el contexto de las transferencias monetarias (con un monto transferido con corte septiembre de 2020 de \$163.150 millones), se dio un impulso importante a la bancarización de 599.432 hogares²⁷.

²⁵ Prevención, protección y contingencia en obras de infraestructura estratégica.

²⁶ Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Bogotá, Distrito Capital. Página 62.

²⁷ Ibid. Página 63 y 64.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

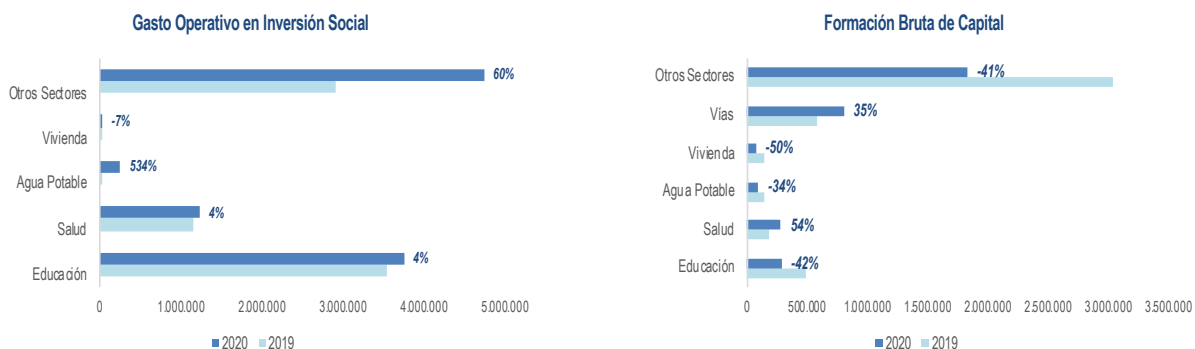
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	4.040.464	4.038.816	-2%	33%	30%
Salud	1.344.631	1.512.702	11%	11%	11%
Agua Potable	184.359	352.003	88%	1%	3%
Vivienda	179.035	103.379	-43%	1%	1%
Vías	587.695	805.893	35%	5%	6%
Otros Sectores	5.956.742	6.570.669	9%	48%	49%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	932	19	-98%	0%	0%
TOTAL	12.293.857	13.383.481	7%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera complementaria, al culminar el bienio 2019-2020 la entidad registró compromisos con cargo a recursos del SGR por \$56.262 millones²⁸, los cuales se focalizaron en investigación, actualización de información para procesamiento e infraestructura.

3. Deuda Pública

En 2020 el Distrito obtuvo desembolsos de crédito por \$885.778 millones (bonos de deuda pública interna fundamentalmente) destinados a complementar los recursos necesarios para la financiación del Plan de Desarrollo, la construcción de los Centros Felicidad y Transmisible en Ciudad Bolívar, y contabilizó amortizaciones de deuda por \$97.690 millones, de manera que, desde el punto de vista presupuestal, el endeudamiento neto resultó positivo en un monto de \$788.088 millones

La emisión de bonos, con vencimientos de hasta 10 años (en pesos) y 20 años (en UVR), así como los desembolsos con banca comercial, hacen parte del cupo de endeudamiento que tenía aprobado el Distrito, destinados a diferentes sectores y con el propósito de reintegrar a la caja de la Tesorería Distrital los desembolsos que se han realizado para proyectos de inversión.

²⁸ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

Al cierre de 2020 el saldo de deuda ascendió a \$3,4 billones, monto superior en 32% al registrado un año atrás. El 70% correspondió a deuda interna y 30% a deuda externa; manteniendo así la tendencia de cambio en el portafolio evidenciada en los últimos años (en 2018 el 90% de la deuda era externa y en 2019 el 61%).

Es importante precisar que, del total de deuda pública, el 52,5% se encontraba denominado en pesos, el 35,7% en UVR, el 11,5% en dólares y el 0,29% en euros, de tal manera que la exposición cambiaria de la deuda era de 11,8 % al cierre de 2020²⁹. Entre tanto, las coberturas cambiarias³⁰ sumaron \$2.247 millones y las de tasa variable a tasa fija un total de \$46.376 millones (para un total de operaciones convertibles de \$48.623 millones) en el mismo periodo. La vida media del portafolio es de 11,86 años.

De acuerdo con las últimas calificaciones de riesgo expedidas por BRC Standard & Poor's³¹ y Fitch Ratings³² se mantuvo la máxima nota (AAA) para la capacidad de pago del Distrito. En general, la posición financiera del Distrito luce estable pese a los efectos económicos adversos derivados de la pandemia del Covid-19; así, pese a la caída prevista de los ingresos tributarios para 2020, la entidad cuenta con capacidad para el cumplimiento de sus obligaciones, una caja robusta y capacidad adicional de deuda. La crisis actual no se ve como una amenaza para la estabilidad presupuestaria de la entidad territorial. Para emisiones internacionales de deuda, las calificaciones de riesgo en escala global se mantuvieron en grado de inversión³³: Fitch Ratings (BBB-³⁴), Moody's Investors Service (Baa2³⁵) y Standard & Poor's Rating Services (BBB-³⁶).

En agosto de 2020, la entidad radicó la segunda propuesta del denominado "Plan Marshall" para la reactivación económica capitalina, con un cupo de crédito por \$10,79 billones para complementar las fuentes de financiación requeridas para el Plan de Desarrollo Distrital "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI".

Por medio del programa de reactivación el Distrito espera generar 500.000 empleos en la ciudad, teniendo en cuenta los proyectos del Plan Plurianual de Inversiones, entre los que se destacan: infraestructura hospitalaria y educativa, productividad e innovación empresarial, apoyo a emprendedores y mipymes, cofinanciación segunda fase del metro, corredor verde de la séptima, cable aéreo de San Cristóbal, y ciclo-rutas y espacio público, y subsidios de vivienda para mejoramiento de unidades habitacional así como mejoramiento de vivienda de origen informal (Plan Terrazas)³⁷.

²⁹ Ver, Perfil de la deuda contratada por el Distrito Capital. Disponible en:

<https://www.shd.gov.co/shd/perfil-deuda> Consulta realizada el día 24 de junio de 2021.

³⁰ Deuda objeto de operaciones de cobertura cambiaria (Cross Currency Swap).

³¹ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <http://www.brc.com.co> - 31 de julio de 2020.

³² La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <https://www.fitchratings.com/site/colombia> - 16 de junio de 2020.

³³ Los reportes de calificación pueden ser consultados por medio del siguiente sitio web: <http://www.shd.gov.co/shd/calificaciones-riesgo-externas>

³⁴ Tanto moneda externa como legal.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ver, <https://www.shd.gov.co/shd/alcaldia-solicita-al-concejo-cupo-endeudamiento-por-10-79-billones-para-recuperacion-social-y-economica> Consulta realizada el 14 de agosto de 2020.

Tabla 7³⁸
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

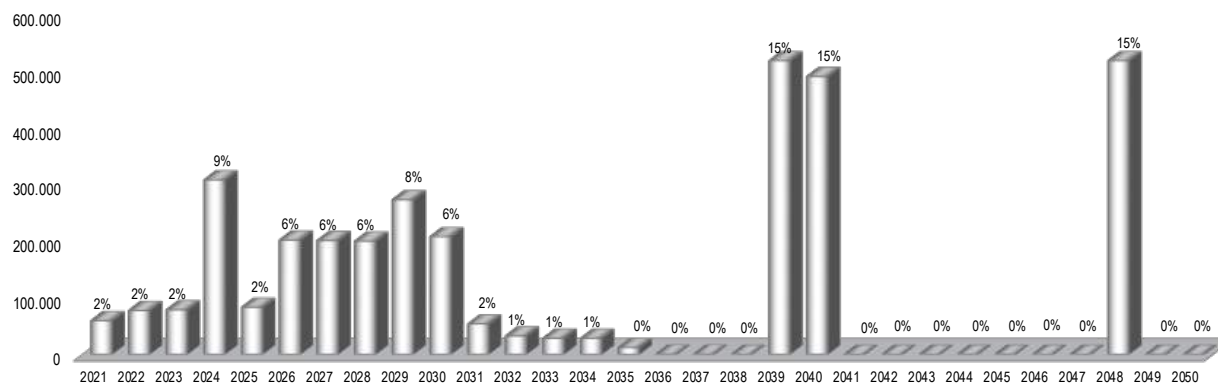
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			70%			
Banca Comercial Interna	151.217	344.144	15%	PESOS	DTF; IBR	-1,4%; 0,1%
Bonos Interna	1.399.999	2.002.939	85%	PESOS	FIJA; IPC	0%; 3,2%
Total Deuda Interna	1.551.216	2.347.083	100%			
DEUDA EXTERNA			30%			
Bonos Externos	578.577	578.577	58%	PESOS	FIJA (9,75%)	0%
Banca Multilateral	385.349	403.805	40%	0	0	0
Banco Mundial	116.352	160.676	40%	USD	LIBOR - 6m	1,3%
BID	123.329	115.783	29%	USD	Preferencial BID	0%
CAF	145.669	127.346	32%	USD	LIBOR - 6m	1,4%
Gobiernos Internacionales	23.373	23.191	2%	EUROS Y USD	FIJA (2%; 1%)	0%
Total Deuda Externa	987.299	1.005.573	100%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	2.538.515	3.352.655	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda indica que, para el cuatrienio 2021-2023, se tiene programado el pago del 6,4% del total. Entre 2024 y 2030 se tiene programado el pago del 44% del total explicado principalmente por los vencimientos de los bonos de deuda (Gráfico 2).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 la Administración Distrital registró déficit fiscal por \$1,2 billones, monto superior al registrado en la vigencia anterior, cuando alcanzó \$560.805 millones (Tabla 8). La reducción del ahorro corriente fue mayor que la disminución del déficit de capital, y ello explicó el déficit.

³⁸ Teniendo en cuenta el efecto de reexpresión de la UVR a pesos, el saldo de los bonos totaliza \$2,014 billones, de manera que el total de la deuda pública reportada en el FUT difiere de \$11.332 millones frente a los documentos de perfil publicados por la Secretaría de Hacienda.

El balance corriente disminuyó de manera importante, pero se mantuvo en terreno positivo (prácticamente equilibrado). La contracción de los ingresos de recaudo propio alcanzó a ser compensada por el incremento de las transferencias y la reducción de los gastos de funcionamiento (principalmente transferencias al FONPET y mesadas pensionales). En tal sentido, fue el incremento de la inversión social y, en menor medida, de los intereses de deuda, los factores que explicaron la reducción del ahorro corriente. Como se mencionó, el dinamismo de la inversión social reflejó las decisiones de la Administración Distrital para contener los efectos sociales de la pandemia, destacándose el flujo de recursos orientados al programa de Bogotá Solidaria, a la estabilización tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como financiar subsidios en servicios públicos.

Por su parte, el déficit de capital se redujo notablemente frente a lo observado en 2019. La disminución de la formación de capital, situación prevista como normal para un inicio de periodo de gobierno subnacional, alcanzó 28%; caída sustancialmente menor a la observada en entidades pares como Barranquilla y Cali, teniendo en cuenta el dinamismo se presentó en sectores como salud (dotaciones e infraestructura de la red pública) y vías. Además, los ingresos de capital aumentaron por efecto de reintegros, en un contexto en el que los excedentes financieros de empresas públicas distritales se mantuvieron estables.

Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores, el endeudamiento neto (el saldo de la deuda se incrementó en \$788.088 millones) y los recursos derivados de la venta de activos (que no resultaron significativos frente a la estructura de ingresos), el resultado presupuestal para 2020 fue superavitario en \$813.268 millones (Tabla 8).

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	2.269.859	40.741
Resultado balance de capital	-2.830.663	-1.327.672
Déficit o superávit fiscal	-560.805	-1.286.932
Financiamiento	3.902.318	2.100.200
Endeudamiento neto	1.342.530	788.088
Recursos del balance	2.555.298	1.310.268
Venta de activos	4.490	1.844
RESULTADO PRESUPUESTAL	3.341.513	813.268

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable³⁹

De acuerdo con la información reportada a la CGN, con corte al 31 de diciembre de 2020 el Distrito Capital tenía activos totales por \$201,6 billones, lo que significó que dicho rubro se mantuviera constante en términos reales con respecto a la vigencia anterior. El 80% del total correspondió a bienes de uso público, 7% inversiones e instrumentos derivados, 6% otros activos (principalmente Plan de Activos para Beneficios Posempleo – reserva actuarial), 3% propiedad, planta y equipo, 2% efectivo y 2% cuentas por cobrar. Los activos corrientes, aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, totalizaron \$10,8 billones, 40% de los cuales eran líquidos⁴⁰.

³⁹ La información del formulario CGN Saldos y Movimientos Convergencia, difiere del Estado de la Situación Financiera, en atención a lo establecido en el numeral 5.2.3, del capítulo II-Pasivos, de las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de las Entidades de Gobierno: "La entidad presentará en el estado de situación financiera un valor neto en el pasivo, cuando el valor reconocido por beneficios posempleo sea mayor que el valor de los activos que hacen parte del plan de activos para beneficios posempleo, o un valor neto en el activo, cuando el valor de los activos que hacen parte del plan de activos para beneficios posempleo sea mayor que el valor reconocido por beneficios posempleo."

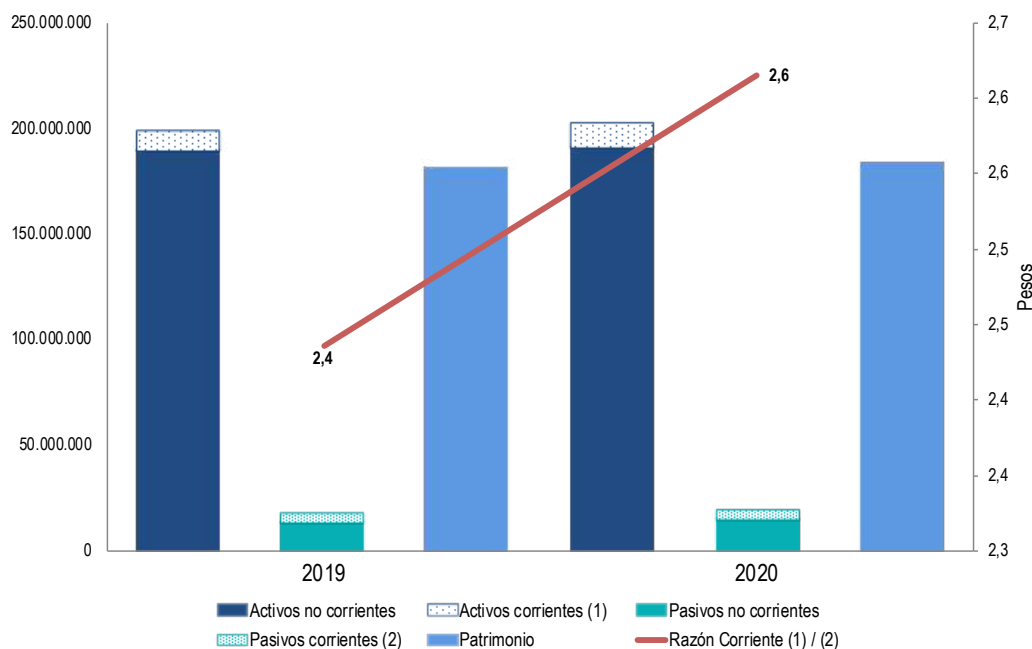
⁴⁰ Efectivo y equivalentes al efectivo.

Frente a la vigencia anterior, el incremento en inventarios y cuentas por cobrar (mayor al 20%) fue compensado por el descenso real experimentado en otros activos (fundamentalmente recursos entregados en administración).

Por su parte, el monto total de pasivos ascendió a \$18,5 billones lo que significó un incremento del 4% con respecto a 2019. El 62% del pasivo estuvo representado por beneficios a empleados (cálculo actuarial de pensiones y cuotas partes, principalmente), 14% a emisión y colocación de títulos de deuda, 11% a cuentas por pagar, 7% otros pasivos (recursos recibidos en administración mayoritariamente), 4% préstamos por pagar y 1% provisiones. Con respecto al año anterior, el principal cambio en las obligaciones correspondió a la emisión y colocación de títulos de deuda (derivado la emisión de bonos de deuda pública interna y desembolsos de crédito). El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁴¹ se estimó en \$1,5 billones.

Así, por cada peso de obligaciones corrientes la entidad disponía de \$2,6 para responder con activos corrientes y \$1,06 para respaldar con activos líquidos; tales indicadores muestran que, pese a la crisis por cuenta del Covid-19, el Distrito continuó evidenciando suficiencia de liquidez, sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 1).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de 2020, Bogotá contaba con disponibilidades por \$4,7 billones⁴² (Tabla 9), la totalidad en caja y bancos⁴³. No se tenían recursos en inversiones temporales ni en encargos fiduciarios distintos a aquellos destinados al aprovisionamiento del pasivo pensional⁴⁴.

⁴¹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

⁴² No incluye SGR.

⁴³ El Distrito obtuvo rendimientos financieros sustanciales (\$324.438 millones al cierre de 2020; 21% real menos que en 2019).

⁴⁴ La información sobre el saldo en patrimonios autónomos para fondo de pensiones puede detallarse en la sección de análisis de provisión pensional.

El 40% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y 60% de destinación específica, destacándose recursos distintos al SGP para diversos sectores de inversión e ingresos del SGP de agua potable y saneamiento básico.

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a \$5,5 billones⁴⁵ (Tabla 9), representadas por recursos de terceros (53%), reservas presupuestales (35%) y cuentas por pagar (12%).

Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 52% correspondía a recursos de libre destinación y el 48% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación para diversos sectores de inversión y SGP asignación de agua potable y saneamiento básico.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un faltante de recursos de tesorería por \$807.168 millones (5% del total de ingresos), los cuales estaban concentrados en recursos de libre destinación, recursos con destinación específica distintos al SGP y recursos de crédito. Sobre estos últimos, es preciso aclarar que obedecen a las políticas distritales encaminadas a contratar el desembolso de operaciones de crédito público conforme al avance de ejecución de los proyectos de inversión, de tal manera que se logre minimizar el costo de las obligaciones financieras.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	1.868.171	2.815.090	-946.919
De destinación específica	2.788.417	2.648.666	139.751
SGP	1.138.632	882.121	256.511
SGP Educación	102.466	76.471	25.995
SGP Salud	74.648	37.422	37.226
SGP Agua potable	876.923	702.525	174.399
SGP Propósito general	76.384	63.201	13.182
SGP Asignaciones especiales	8.211	2.501	5.710
Recursos del crédito	0	94.581	-94.581
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	1.649.785	1.671.964	-22.179
TOTAL	4.656.588	5.463.756	-807.168

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

⁴⁵ No incluye SGR.

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior⁴⁶ y SGR⁴⁷).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021⁴⁸.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras⁴⁹. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 30% (Tabla 10). Es importante resaltar que, con el objetivo de dotar de margen de maniobra a las entidades territoriales ante la crisis, el Decreto 678 de 2020, expedido en el marco de la emergencia económica y sanitaria, amplió de manera transitoria (vigencias 2020 y 2021) el indicador de sostenibilidad de un máximo del 80% al 100%; y a su vez, posibilitó que contrataciones de deuda interna que superen el 100% no requieran de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público si la entidad cuenta con la más alta nota de calificación de riesgo (AAA).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 6% y 61%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud y alimentación escolar y; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación⁵⁰.

Para 2020 la entidad obtuvo

superávit primario por \$181.602 millones (sin incluir recursos del SGR), en contraste con la vigencia anterior cuando dicho superávit alcanzó \$2 billones. En el último Marco Fiscal de Mediano Plazo y bajo una metodología más ácida que no tiene en cuenta los recursos del balance, el Distrito estima que, en 2022, se genere déficit primario en 0,9% del PIB distrital. Para la senda 2023 -2031, sería positivo en 0,19% del PIB distrital⁵¹.

La existencia de un superávit primario y los bajos indicadores de solvencia y sostenibilidad, ratifican la solidez de las finanzas distritales y demuestran su alta capacidad de maniobra financiera; aspectos claves para continuar con las medidas para mitigar la crisis por el Covid-19 (teniendo en cuenta la prolongación de sus efectos en lo corrido de 2021), en particular en materia de asistencia social a la población más vulnerable, salud pública y reactivación de la economía capitalina.

⁴⁶ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

⁴⁷ Supuesto para el cálculo.

⁴⁸ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

⁴⁹ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento. La estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

⁵⁰ Se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

⁵¹ Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Página 100.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	10.998.850	9.614.712
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	11.448.481	10.064.343
1.2 Vigencias futuras	449.631	449.631
2. Gastos de funcionamiento	2.921.209	2.524.943
3. Gastos recurrentes		3.919.057
4. Ahorro operacional (1-2-3)	8.077.641	3.170.713
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	3.299.617	4.893.061
5.1 Total saldo de la deuda	3.352.655	3.352.655
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	59.039	59.039
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	6.000	6.000
5.7 Pasivo diferente a financiero		1.593.444
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	184.582	184.582
6.1 Total de intereses de la deuda	184.582	184.582
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	6%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	30%	51%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Según estimaciones de la DAF, el indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2020 en 27%, 23 puntos porcentuales por debajo del límite máximo fijado en el artículo 53° de la Ley 617 de 2000 (50%) y 1 punto porcentual por encima de lo registrado en la vigencia anterior (Tabla 11). El elevado nivel de holgura evidencia los esfuerzos de la Administración Distrital mediante la aplicación de políticas de eficiencia y austeridad en este tipo de gastos, en particular en un contexto de descenso de los ICLD debido a la pandemia del Covid-19.

La caída de los ICLD del 7% estuvo en línea con el escenario de estrés fiscal moderado previsto por la Dirección General de Apoyo Fiscal. En todo caso, el Distrito mantuvo un margen de holgura significativo respecto al máximo legal. Es importante subrayar que el Decreto 678 de 2020 neutralizó de forma temporal las restricciones financieras por incumplimiento de los indicadores contemplados en la Ley 617 de 2000 debido a descensos de los ICLD por efecto de la pandemia del Covid-19.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	9.079.983	8.563.962	-7%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	2.340.545	2.320.628	-2%
3. Relación GF/ICLD	26%	27%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-24%	-23%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los gastos del Concejo y de la Contraloría se ubicaron dentro de los límites fijados por el artículo 54° de la Ley 617 de 2000⁵² (Tablas 12 y 13).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	97.814	95.305
2. Límite establecido por la Ley 617	184.614	174.474
Remuneración Concejales	3.014	3.195
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	181.600	171.279
3. Diferencia	-86.800	-79.169

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	137.591	151.669
2. Límite establecido por la Ley 617	145.280	137.023
3. Diferencia	-7.689	14.645

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El impacto por cuenta de la pandemia del Covid-19 en la vigencia 2020 no socavó la solidez fiscal evidenciada por el Distrito Capital en los últimos años. Aunque la reducción de los ingresos de recaudo propio fue considerable, estuvo en línea con las proyecciones de estrés fiscal moderado realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal.

Una parte del descenso de estos ingresos se compensó vía transferencias (Sistema General de Participaciones, sobretasa al ACPM y recursos del FOME). Comparado con pares, aunque la reducción de los ingresos tributarios y no tributarios fue más

⁵² En todo caso es competencia de la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la Nación, respectivamente, certificar el cumplimiento de estos indicadores.

acentuada en Bogotá, no pasó lo mismo en materia de la ejecución de los gastos; de hecho, estos repuntaron en un primer año de cuatrienio de gobierno, cuando en entidades comparables se redujeron.

Fue la inversión social el factor dinamizador del gasto: la financiación del déficit operacional de Transmilenio para salvaguardar el servicio público de transporte, la ampliación de subsidios de acueducto, alcantarillado y aseo, mayor flujo de recursos a las redes de prestadores de servicios de salud y el avance del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en casa.

Lo anterior evidencia dos decisiones estructurales adaptadas por el Distrito: el alivio a los contribuyentes (fundamentadas en el Decreto 678 de 2020) teniendo en cuenta el impacto sobre el ingreso de los hogares; y la rápida estrategia para articular interinstitucionalmente e implementar el programa “Bogotá Solidaria”, como un instrumento para mitigar el incremento de la pobreza monetaria y, como externalidad positiva, profundizar la bancarización. La continuidad de esta política y el avance de los proyectos de inversión contenidos en el Plan Distrital de Desarrollo, serán elementos decisivos para contribuir a la asistencia social de la población más vulnerable, a la salud pública y a la reactivación económica capitalina.

Los aportes Distritales para la cofinanciación de la Primera Línea del Metro de Bogotá alcanzan los \$7,19 billones⁵³. El perfeccionamiento de las operaciones de crédito público para la Empresa Metro de Bogotá (con un cupo de endeudamiento global aprobado hasta por \$10,85 billones para la financiación de la construcción y puesta en marcha del tramo 1⁵⁴), continuar con la gestión de adquisición predial y el inicio de las obras, se convierten en retos esenciales para la nueva administración. A su vez, avanzar en la contratación de la Segunda Línea del Metro también marcará un hito importante en materia de movilidad.

Las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2021 – 2041 alcanzaron \$8,1 billones, suma equivalente al 61% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020 y al 3,2% del PIB de la ciudad⁵⁵. Para el periodo 2021-2023 se concentra el 23% de las vigencias futuras. Cabe subrayar que el CONFIS Distrital fijó un límite de vigencias futuras anual por valor de \$1,7 billones contantes de 2018 para el periodo 2018-2028 y de 0,46% del PIB distrital anual para el periodo 2029-2047⁵⁶.

Por sector, el 68,9% del total de las vigencias futuras estaban concentradas en transporte (de conformidad con el convenio de cofinanciación para la Primera Línea del Metro de Bogotá), seguidas por salud (20%) y educación (11,1%)⁵⁷.

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la Administración Distrital siguen siendo una fuente de riesgo fiscal. Además, aunque el sector descentralizado distrital registró superávit, un nivel de dependencia fiscal inferior al 50%, bajos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$3,15 billones (18% superior a lo observado en la vigencia anterior) y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión (amparados en ingresos corrientes de libre destinación) en los sectores de transporte, educación y deporte y recreación.

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 45% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en \$1,7 billones, dato sustancialmente superior al registrado en 2019 (Tabla 14).

⁵³ Precios 2017.

⁵⁴ Precios 2017. Acuerdo Distrital 699 de 2018.

⁵⁵ Con corte a septiembre de 2020. Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Bogotá, Distrito Capital. Página 107.

⁵⁶ *Ibid.* Página 110-111.

⁵⁷ *Ibid.* Página 108.

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	2.678.595	3.149.332
(-) Ejecutadas por funcionamiento	69.386	37.048
(-) Ejecutadas por inversión	1.971.166	1.380.123
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	638.043	1.732.160

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$1,9 billones (25% menos que en 2019), la mayoría respaldadas con recursos de libre destinación y otras rentas con destinación específica distintas al SGP. Aunque la tasa de crecimiento del rezago presupuestal ha sido moderada en los últimos años, su magnitud con respecto al total de compromisos de la vigencia alerta sobre la necesidad de continuar los esfuerzos para perfeccionar la ejecución del gasto, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con el MFMP, con corte 31 de julio de 2019, el cubrimiento del pasivo pensional alcanzó el 67,6%. El total de activos sumaba \$7,4 billones (\$4,64 billones en el FONPET, \$2,68 billones en encargos fiduciarios y otros \$158 mil millones).

Según información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, al cierre de 2020 se tenía cubierto el 43,5% del pasivo pensional con recursos del FONPET⁵⁸.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El análisis del sector descentralizado se realiza teniendo en cuenta la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). En el caso de las cifras presupuestales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Las entidades descentralizadas (EDS)⁵⁹ obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2020 por \$17,6 billones, monto 2% real superior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 104% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central Distrital. Por tipo de entidad, los ingresos obtenidos por las empresas representaron el 65% del total, y por los establecimientos públicos y otros⁶⁰ el 35%. Las entidades de mayor tamaño eran Transmilenio, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el Fondo Financiero Distrital de Salud y Metro de Bogotá, que registraron ingresos como proporción de los ingresos corrientes de la Administración Central superiores al 10%.

Además, las EDS ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$12,1 billones (13% real más que en 2019), equivalentes al 91% de los gastos de inversión comprometidos por la Administración Central. Cifras que demuestran la importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios, del destacado rol que desempeñan en materia de ejecución de inversión pública en el Distrito Capital y del papel que podrían generar de cara a las necesidades de reactivación económica.

Al cierre de 2020, las EDS del Distrito registraron un reducido déficit fiscal (\$77.338 millones), en contraste con la vigencia anterior cuando obtuvieron superávit por \$1,3 billones. El déficit de los establecimientos públicos y otros (\$769.38 millones) no alcanzó a ser compensado por el saldo positivo generado por las empresas (\$692.010 millones). El 63% del total contabilizó déficit (20

⁵⁸ Pasivo con corte diciembre 2019 y aportes con corte diciembre de 2020.

⁵⁹ Ver inventario en la sección II.

⁶⁰ Que realizan actividades de gobierno.

entidades), 28% superávit (9 entidades), una entidad equilibrio (Instituto de la Participación y Acción Comunal) y dos no reportaron información presupuestal⁶¹.

Los superávits más notorios, al igual en que la vigencia 2019, se presentaron en la Empresa Metro de Bogotá, Transmilenio S.A y el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (Tabla 15). Entre tanto, los déficits más pronunciados se registraron en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Fondo Financiero Distrital de Salud.

En todo caso, generaron déficit de forma recurrente (por tres vigencias consecutivas) las siguientes entidades: E.S.P Aguas de Bogotá S.A., Subred Integrada de Servicios de Salud Norte, Caja de Vivienda Popular, Instituto de Desarrollo Urbano, Instituto Distrital de las Artes, Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, Instituto Distrital de Turismo, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, Instituto para la Economía Social, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, Jardín Botánico, Orquesta Filarmónica y la U.A.E. de Catastro Distrital. Sin embargo, estas tan solo representaron el 12% del total de ingresos del sector descentralizado, de manera que los riesgos asociados se encontraban acotados.

Excepto para la U.A.E de Catastro, el déficit de estas entidades como proporción de sus ingresos fue de doble dígito, siendo en la Caja de Vivienda Popular, el Instituto de Desarrollo Urbano, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte y el Jardín Botánico, superior al 50%.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS⁶²

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
CANAL CAPITAL LTDA.	-2.877	4.795	0	0%
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ	160.779	82.898	-596.442	25%
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ	11.738	26.342	22.881	1%
LOTERIA DE BOGOTÁ	16.551	11.834	44.162	1%
METRO DE BOGOTÁ S.A	1.354.864	1.225.114	1.040.539	14%
E.S.P. AGUAS DE BOGOTÁ S.A.	-601	-1.733	-7.384	0%
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.	597.890	689.021	250.472	32%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE	-11.937	91.466	90.446	5%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE	-133.529	-101.891	-74.387	3%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR	-46.220	93.498	-65.587	4%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE	-6.684	13.867	-12.691	4%
SUB TOTAL EMPRESAS	1.939.976	2.135.209	692.010	88%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	-45.675	-28.527	-39.429	0%
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES	112.236	319.008	201.494	5%
INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO - INDIGER	141.402	143.382	157.211	5%
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	29.700	-229.760	-337.567	19%
FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO	133	0	-3.408	0%
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	-673.887	-542.249	-551.340	8%
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL	11	0	0	0%
INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES	-14.396	-20.625	-25.287	1%
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	-7.986	-16.740	0	0%
INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL	-6.685	-3.067	-5.649	0%
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	-3.492	-3.761	-5.182	0%
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y DE LA JUVENTUD -IDIPRON-	-12.891	-20.879	-21.265	1%
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE -IDRD-	-85.237	-355.653	-76.641	1%
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL	-10.548	-12.317	-10.101	0%
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO	-537	-470	-1.266	0%
JARDIN BOTÁNICO DE BOGOTÁ JOSÉ CELESTINO MUTIS	-12.622	-12.250	-25.236	0%
ORQUESTA FILARMONICA DE BOGOTÁ	-5.902	-6.049	-7.277	0%
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	33.403	34.932	17.625	3%
U.A.E. DE CATASTRO DISTRITAL	-8.510	-4.232	-4.371	1%
U.A.E. DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO VIAL	6.871	3.896	11.849	1%
U.A.E. DE SERVICIOS PUBLICOS - BOGOTÁ	84.862	-86.676	-43.508	2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-479.748	-842.037	-769.348	48%
TOTAL GENERAL	1.460.228	1.293.173	-77.338	137%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

⁶¹ Canal Capital e Instituto de Patrimonio Cultural.

⁶² En 2017 no se incluyó dentro del inventario de entidades la Empresa Metro de Bogotá.

Adicionalmente, se encontró que en 2020 el 40% (4 puntos porcentuales más que en 2019) de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias del Distrito. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 70%, mientras que de las empresas del 23%. Un total de 16 entidades exhibió porcentajes de dependencia fiscal por encima del 70%, de las cuales 9 han generado déficit fiscal recurrente en los últimos años (Tabla 16).

Solamente una entidad descentraliza contabilizó deuda pública: La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, la cual exhibió una relación deuda sobre ingresos corrientes del 3,34% y, según la calificación asignada por Fitch Ratings, se encontraba en el máximo grado de inversión (AAA⁶³ – con perspectiva estable), lo que refleja su sólida capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras (Tabla 16). La Empresa Metro de Bogotá y Transmilenio también contaban con calificación de riesgo en el máximo grado de inversión y con perspectiva estable.

Tabla 16
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
CANAL CAPITAL LTDA	0,0%	0,0%	Sin calificación
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ	5,0%	3,3%	AAA
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ	25,0%	0,0%	Sin calificación
LOTERIA DE BOGOTÁ	0,0%	0,0%	Sin calificación
METRO DE BOGOTÁ S.A	15,4%	0,0%	AAA
E.S.P. AGUAS DE BOGOTÁ S.A.	0,0%	0,0%	Sin calificación
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.	53,2%	0,0%	AAA
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE	0,7%	0,0%	Sin calificación
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE	1,3%	0,0%	Sin calificación
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR	0,0%	0,0%	Sin calificación
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE	0,0%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	23,3%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	0,0%	0,0%	Sin calificación
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES	50,8%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO - INDIGER	99,8%	0,0%	Sin calificación
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	81,4%	0,0%	Sin calificación
FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO	99,3%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	28,9%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL	100,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES	84,3%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	0,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL	100,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	100,0%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y DE LA JUVENTUD -IDIPRON-	83,8%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE -IDRD-	74,2%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL	77,4%	0,0%	Sin calificación
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO	85,3%	0,0%	Sin calificación
JARDIN BOTÁNICO DE BOGOTÁ JOSÉ CELESTINO MUTIS	75,3%	0,0%	Sin calificación
ORQUESTA FILARMONICA DE BOGOTÁ	99,5%	0,0%	Sin calificación
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	71,0%	0,0%	Sin calificación
U.A.E. DE CATASTRO DISTRITAL	0,0%	0,0%	Sin calificación
U.A.E. DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO VIAL	99,3%	0,0%	Sin calificación
U.A.E. DE SERVICIOS PUBLICOS - BOGOTA	84,2%	0,0%	Sin calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	69,5%		
TOTAL GENERAL	39,7%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

⁶³ Las calificaciones de riesgo mencionadas pueden ser consultadas a través de la siguiente página web: <https://www.fitchratings.com/site/colombia> - agosto 20 de 2020 (EAAB), octubre 6 de 2020 (Metro de Bogotá), diciembre 21 de 2020 (Transmilenio).

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2020 las entidades descentralizadas contaban con \$0,77 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo (levemente inferior a lo evidenciado en 2019 cuando alcanzó \$0,94). Como se puede apreciar en la Tabla 17, veintiséis (26) entidades tenían problemas de liquidez, de las cuales 12 evidenciaron tendencia recurrente al déficit (E.S.P Aguas de Bogotá, Subred de Salud Norte, Caja de Vivienda Popular, Instituto Distrital de las Artes, Instituto Distrital de Protección Animal, Instituto Distrital de Turismo, Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud, Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, Instituto para la Economía Social, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, Orquesta Filarmónica y U.A.E. de Catastro Distrital).

Excepto la E.S.P Aguas de Bogotá, la Subred de Salud Norte, la Caja de Vivienda Popular y la U.A.E de Catastro Distrital, dichas entidades también registraron una alta dependencia de transferencias distritales. En el caso del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico se identificó una débil posición patrimonial⁶⁴.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra totalizaron \$9,9 billones al cierre de 2020 (Tabla 17), cifra equivalente al 55% del total de ingresos del sector descentralizado distrital (5 puntos porcentuales más que en 2019). El 76% de dichas contingencias se encontraba concentrado en 3 entidades: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Transmilenio y el Instituto de Desarrollo Urbano.

Frente a la rentabilidad los resultados fueron mixtos: 4 entidades registraron margen Ebitda⁶⁵ positivo y 21 negativo; mientras que, frente al resultado del ejercicio con respecto al patrimonio – ROE⁶⁶ –, un total de 13 entidades cerró con indicador negativo y 18 con positivo.

En síntesis, pese a la pandemia del Covid-19, a nivel agregado el sector descentralizado distrital registró un resultado de equilibrio, un nivel de dependencia fiscal moderado, bajos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial. No obstante, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitorear permanentemente a este tipo de entidades.

⁶⁴ Ninguna otra entidad exhibió patrimonio negativo.

⁶⁵ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

⁶⁶ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 17
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
CANAL CAPITAL LTDA	1.8	0.3	409	2%	-206%
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ	0.7	0.6	3.316.192	9%	44%
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ	0.7	0.1	158.697	-3%	-5615%
LOTERIA DE BOGOTÁ	1.3	0.6	17.356	8%	80%
METRO DE BOGOTÁ S.A	0.3	0.0	627.024	19%	N.D.
E.S.P. AGUAS DE BOGOTÁ S.A.	0.8	0.6	19.557	1%	8%
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A	0.5	1.0	2.074.680	10%	-120%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO ORIENTE	1.0	0.4	23.083	6%	-30%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD NORTE	0.7	0.2	23.727	-1%	-16%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR	0.3	0.5	27.895	6%	-26%
SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE	0.8	0.4	42.234	5%	-24%
SUB TOTAL EMPRESAS			6.330.854		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CAJA DE VIVIENDA POPULAR	0.5	0.3	14.258	15%	-88901%
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES	0.3	0.7	0	45%	N.D.
INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO - INDIGER	0.4	0.0	438.085	2%	-6006%
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD	1.0	0.3	54.068	21%	31%
FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO	0.3	0.0	373	0%	-9038%
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO	15.2	0.0	2.104.589	4%	-98%
INSTITUTO DISTRITAL DE LA PARTICIPACION Y ACCION COMUNAL	0.1	0.2	26	-8%	N.D.
INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES	0.8	0.1	69	-2%	N.D.
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL	0.4	0.1	3.143	5%	-85447%
INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL	0.1	0.1	0	-3%	-471483%
INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO	0.0	0.5	63	-82%	N.D.
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y DE LA JUVENTUD -IDIPRON-	0.1	0.1	3.358	-1%	-540%
INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE -IDRD-	0.1	0.1	350.590	1%	-903%
INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL	0.7	0.0	16.566	-3%	-881%
INSTITUTO PARA LA INVESTIGACIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO PEDAGOGICO	0.3	1.3	0	Patrimnio negativo	N.D.
JARDIN BOTANICO DE BOGOTÁ JOSÉ CELESTINO MUTIS	1.2	0.1	1.465	1%	-3663%
ORQUESTA FILARMONICA DE BOGOTÁ	0.2	0.9	48	-13%	-43190%
UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	1.8	0.3	72.319	4%	-577%
U.A.E. DE CATASTRO DISTRITAL	0.6	0.8	29.652	-80%	-1502%
U.A.E. DE REHABILITACION Y MANTENIMIENTO VIAL	0.1	0.9	25.756	-57%	N.D.
U.A.E. DE SERVICIOS PUBLICOS -BOGOTÁ	0.5	0.4	479.322	-12%	-2137%
TOTAL GENERAL			9.924.603		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Distrito Capital cuenta con un total de cuatro (4) Empresas Sociales del Estado (ESE)⁶⁷ que conforman las subredes que operan la red integrada de prestación de servicios de salud: Centro Oriente, Norte, Sur y Sur Occidente. Dichas subredes fusionaron los hospitales públicos, los cuales conservan sus nombres para efectos de identificación por parte de la ciudadanía, pero no cuentan con identidad jurídica. Para la vigencia 2019 (basado en información de 2018) ninguna de las E.S.E del Distrito fue categorizada en riesgo medio o alto por el MSPS⁶⁸. Es importante aclarar que, debido a la emergencia sanitaria, no se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020⁶⁹.

⁶⁷ Acuerdo 641 de 2016.

⁶⁸ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social.

⁶⁹ Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con el Sistema de Información de Procesos Judiciales SIPROJ WEB, al finalizar 2020 existían 8.437 procesos judiciales en contra del Distrito (1.055 menos que en 2019), los cuales totalizaban pretensiones estimadas en \$26,2 billones. Frente a la vigencia anterior registraron un incremento real del 22%. Por su parte, los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones presentaron una reducción sustancial en la vigencia y continuaron siendo poco representativos en la estructura de gastos.

La totalidad de las pretensiones en contra representaron el 149% de los ingresos obtenidos en 2020. Al tener en cuenta las probabilidades de fallo en contra, el monto estimado de contingentes judiciales se estima en \$4,5 billones (26% del total de ingresos en 2020)⁷⁰.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Distrito Capital de Bogotá fue calificado en Crítico Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Con respecto a la asignación para el sector salud, el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo 2019 no reportó para el Distrito de Bogotá riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales: Salud Pública, Régimen Subsidiado, Prestación de Servicios y Fondo Local de Salud, razón por la cual no fue objeto de seguimiento en el marco de la Estrategia.

El Distrito de Bogotá no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del Covid-19 no socavaron la solidez de las finanzas distritales evidenciadas en los últimos años.
- Al cierre de 2020 el Distrito Capital de Bogotá contabilizó déficit fiscal, explicado en lo fundamental por el descenso del ahorro corriente, por cuenta de la contracción de los ingresos de recaudo propio y el dinamismo de la inversión social. Esto último reflejó las decisiones de la Administración Distrital para contener los efectos sociales de la pandemia, destacándose el flujo de recursos orientados al programa de Bogotá Solidaria, a la estabilización tarifaria del Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como financiar subsidios en servicios públicos.
- También contabilizó un faltante de recursos de tesorería por \$807 mil millones (5% de los ingresos recaudados), los cuales estaban concentrados en recursos de libre destinación.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control.
- A 31 de diciembre de 2020 el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Adicionalmente, las calificaciones de riesgo internas se mantuvieron en la máxima nota (AAA) y las calificaciones en escala global en grado de inversión.
- Es preciso que la entidad esté atenta a la inflexibilidad presupuestal que puede ocasionar la autorización de vigencias futuras. Con corte septiembre de 2020 se tenía \$8,1 billones autorizados mediante dicha figura.

⁷⁰ Con corte junio de 2020. Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Página 123.

- El sector descentralizado registró superávit, un nivel de dependencia fiscal inferior al 50%, bajos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial, de tal forma que no se identificaron riesgos sistémicos. Sin embargo, en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, montos considerables de contingencias por procesos judiciales en contra y resultados adversos en términos de rentabilidad.
- Para 2019 (basado en información 2018) ninguna de las cuatro E.S.E del Distrito fue categorizada en riesgo medio o alto por parte del MSPS.
- Teniendo en cuenta la probabilidad de fallo en contra, los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 26% del total de ingresos de la vigencia 2020.
- El Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.
- La continuidad del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en casa y el avance de los proyectos de inversión contenidos en el Plan Distrital de Desarrollo, serán elementos decisivos para contribuir a la asistencia social de la población más vulnerable, a la salud pública y a la reactivación económica capitalina.

BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	15.349.001
INGRESOS CORRIENTES	13.295.709
Tributarios	9.019.190
No Tributarios	563.858
Transferencias	3.712.661
GASTOS (sin financiación)	16.635.933
GASTOS CORRIENTES	13.254.968
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	3.093.125
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	248
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	814
Gastos Operativos en Sectores Sociales	10.002.516
Intereses y Comisiones de la Deuda	158.265
BALANCE CORRIENTE	40.741
INGRESOS DE CAPITAL	2.053.292
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	3.380.965
BALANCE DE CAPITAL	-1.327.672
BALANCE TOTAL	-1.286.932
FINANCIACIÓN	2.100.200
Endeudamiento Neto	788.088
Desembolsos	885.778
Amortizaciones	97.690
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	1.312.112
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	17.546.891
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	16.733.623
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	813.268
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	3.149.332
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.417.171
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	1.732.160

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Bucaramanga¹ hace parte de las ciudades colombianas que han evolucionado en temas de desarrollo social y económico, proyectándose como líderes regionales en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. Como prueba de su evolución, el Banco Mundial en su informe “competitive cities for Jobs and growth” la incluyó como un ejemplo de prosperidad económica. La experiencia de la ciudad pasará a formar parte de la base mundial de conocimientos sobre ciudades competitivas y podrá brindar enseñanzas a otras urbes del mundo.

También conocida como “La Ciudad Bonita”, es la capital del departamento de Santander y se encuentra ubicada en la zona norte de Colombia. Esta rodeada por la Cordillera Oriental de los Andes, se conoce por sus numerosos parques. Junto con Floridablanca, Girón, y Piedecuesta conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga con una población que se estima en 1.341.694 habitantes.

Para el año 2020 se estimó en el municipio de Bucaramanga una población de 607.428 habitantes de los cuales el 98.3% es urbana y el 1.7% rural, de ellos el 47.5% son hombres y 52.5% mujeres. Su extensión territorial es de 154 Km² y la densidad poblacional de 3.944 Hab/ Km². El 12% de su población vive en pobreza frente a indicadores del 26.9% y 18.9% nacionales y departamentales respectivamente. La población étnica total del municipio es del 1.49% y está desagregada en 0.04% Población indígena, 1.43% población negra, mulata o afrocolombiana, 0.01% población raizal.

La cobertura en educación es del 101.70% frente al 96.25% del departamento y 92.35% del nivel nacional y su tasa de deserción es del 3.42%.

La cobertura del régimen subsidiado es del 99.3%; la afiliación al régimen subsidiado es del 25.27%, el régimen contributivo es del 71.10% y regímenes especiales 3.63%. La cobertura en acueducto es del 94.3% y del Alcantarillado el 94.6%.

Las necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del Municipio de Bucaramanga son del 5.38% y el coeficiente de GINI de 0.406

Actualmente, la ciudad cuenta con el Sistema de Transporte Masivo denominado “METROLINEA”. Según información reportada por la administración municipal; el promedio de pasajeros validados durante el año 2020 fue: día hábil 3.061.459 pasajeros, sábados 759.709 pasajeros, domingos y festivos 426.088 pasajeros. El promedio mensual de pasajeros validados durante el año 2020 fue de 1.497.745 pasajeros y corresponden a rutas troncales, pretroncales y alimentadores que conectan a Floridablanca, Piedecuesta y el sur de la ciudad hasta llegar al norte de Bucaramanga.

Según el BER². El cuarto trimestre de 2020 presentó un aumento en la tasa de desempleo en la Región Nororiente, al registrar alzas superiores al 30% en el número total de desempleados. Tunja tuvo el incremento relativo más importante, al pasar de 12.000 personas sin empleo en el cuarto trimestre de 2019 a cerca de 20.000 en igual periodo de 2020, y reflejó una tasa de desempleo de 19,7%. En Cúcuta la tasa de desempleo se ubicó en 17,9% y en Bucaramanga en 14,6%, y dejó alrededor de 74.000 y 86.000 desocupados, respectivamente. La destrucción masiva del empleo fue producto del impacto de la coyuntura que trajo el Covid-19 que afectó notoriamente al total de empleados en el comercio, la industria y las actividades artísticas. Pero se debe destacar el progresivo aumento en el número de ocupados que han denotado estos sectores económicos y en general toda la economía en Nororiente en el segundo semestre de 2020, aunque; no se llegó a los niveles de empleo pre-pandemia.

¹ Está conformada por 17 comunas, cada una de las cuales incluye barrios, asentamientos, urbanizaciones y otros sectores con población flotante. Las comunas del área urbana comprenden 1.341 manzanas y existen alrededor de 200 barrios. La zona rural está conformada por tres corregimientos que a su vez se dividen en 25 veredas.

²BER/ Boletín Económico Regional del Banco de la República

Las principales actividades económicas desarrolladas en el municipio de Bucaramanga van desde la marroquinería y la confección, hasta el sector avícola y agropecuario. Esta diversificación permite mantener la estabilidad de la región, la cual se ve beneficiada también por su ubicación estratégica para el desarrollo del turismo de aventura.

La actividad industrial que cuenta con mayor reconocimiento a nivel nacional es el calzado, asimismo tiene un importante mercado a nivel internacional en países como Argentina, Brasil, Canadá, Ecuador, Italia, algunas islas del Caribe, Estados Unidos, Perú, Venezuela y México.

Durante la vigencia 2019 el Municipio presentó un balance corriente positivo, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia del límite de gastos para el sector central y las transferencias realizadas al Concejo Municipal; contrario a lo anterior, el municipio excedió en las transferencias a la Personería Municipal; y las realizadas a la Contraloría Municipal continuaron siendo superiores al límite legal exigido por las normas vigentes.

El gran reto estructural del municipio continúa siendo el de aprovisionar recursos para el pago del pasivo pensional y continuar fortaleciendo los ingresos propios que le permitirán soportar el endeudamiento pretendido y ejecutar los proyectos de infraestructura vial para mejorar el flujo vehicular del municipio.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional del municipio se encontraba conformada por el despacho del Alcalde y nueve (9) secretarías; Jurídica, Planeación, Hacienda, Administrativa, Educación, Interior, Infraestructura, Desarrollo Social y Secretaría de Salud y Ambiente; seis (6) Jefaturas de Oficina; Control Interno Disciplinario, Control Interno de Gestión, Valorización, Oficina de Asuntos Internacionales, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y la Unidad de Servicios Públicos.

Según información reportada por el municipio a la Contraloría General de la República, al cierre de 2020 la planta de personal del sector central ascendía a 1.524 cargos y su costo anual era de \$ 28.949 millones. De ellos 1.438 cargos (94%) estaban distribuidos en el despacho y las respectivas secretarías y 86 cargos (6%) correspondían a los organismos de control.

Por tipo de vinculación, el 35% del personal activo (541 funcionarios) fueron vinculado mediante carrera administrativa, 43% (659 funcionarios) corresponden a libre nombramiento y remoción, el 21% (318 funcionarios) pertenecían a la planta temporal; mientras que seis (6) eran de periodo; (tres directivos, un asesor y dos asistenciales).

Por otra parte, al cierre de la vigencia fiscal 2020 el municipio reportó a la Contraloría General de la República contratos de prestación de servicios por \$27.339 millones con una desaceleración del 4% frente al año 2019. De ellos 47% fueron registrados como gastos de inversión y 53% correspondieron a gastos de funcionamiento. Dentro de las CPS de funcionamiento el 57% eran del nivel central, 42% los organismos de control; mientras que el 1% correspondió al funcionamiento de las Secretarías de educación y salud.

Finalmente, el municipio reportó una planta de docentes de 3.135 funcionarios con un costo anual de \$178.148 millones; de ellos 313 eran directivos docentes con un costo anual de \$19.146 millones, 2.548 eran docentes y su costo fue de \$146.639 millones y 274 eran administrativo y su costo fue de \$12.362 millones.

Con respecto al sector descentralizado – EDS -, está conformado por doce entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la tabla No1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE TRANSPORTE DE BUCARAMANGA - METROLINEA	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	TRANSPORTE
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AREAS METROPOLITANAS
BOMBEROS DE BUCARAMANGA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BOMBEROS
CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO DE LA JUVENTUD EL DEPORTE Y LA RECREACION DE BUCARAMANGA - INDERBU	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA - ISABU	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SALUD
INSTITUTO DE VIVIENDA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - INVISBU -	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y TURISMO DE BUCARAMANGA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL BUCARAMANGA - IMEBU	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	BIENESTAR SOCIAL

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL³

1. Ingresos

Al culminar la vigencia fiscal 2020, los ingresos del municipio de Bucaramanga, sin incluir los recursos del Sistema General de regalías (SGR), fueron de \$974.118 millones, con una caída real del 5%⁴ y un porcentaje de ejecución del 102% frente al presupuesto definitivo; 18% fueron recaudo sin situación de fondos. El 87% correspondió a ingresos corrientes y 13% fueron ingresos de capital.

Las transferencias con un crecimiento del 12% real se mantuvieron como la fuente de financiación más representativa de la entidad, se destacan los recursos recibidos del SGP Educación prestación de servicios, los recursos recibidos del Fondo de Solidaridad y Garantías, -FOSYGA-, operación Corriente, los recibidos del SGP Salud Régimen Subsidiado continuidad y las transferencias recibidas del Departamento para el Régimen Subsidiado.

Tabla 2
INGRESOS 2019 – 2020 DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	400.486	363.824	-11%	40%	37%
Transferencias	427.867	488.245	12%	42%	50%
Ingresos de capital	183.302	122.049	-34%	18%	13%
Desembolsos del crédito	18.000	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	115.219	94.593	-19%	11%	10%
Otros ¹	50.083	27.457	-46%	5%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	1.011.655	974.118	-5%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

³ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

⁴ Para el cálculo de las variaciones reales, se deflactaron los datos registrados al cierre de 2020, teniendo en cuenta la inflación causada al cierre de 2020 medida por el IPC

El recaudo propio con una participación del 37% se ubicó como la segunda fuente de financiación de la administración municipal contabilizando una caída real del 11%. Exceptuando las estampillas, que crecieron 20% real, los impuestos de Bucaramanga presentaron un comportamiento negativo.

Los ingresos de capital con una desaceleración del 34%, se ubicaron como la fuente menos representativa debido a la caída en los recursos del balance, y a la cofinanciación del nivel departamental para inversión.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	5.869	7.179	20%	2%	2%
Sobretasa a la gasolina	31.032	23.241	-26%	8%	7%
Impuesto predial unificado	154.919	130.337	-17%	41%	37%
Impuesto de industria y comercio	123.122	119.365	-5%	33%	34%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	161	44	-73%	0%	0%
Otros impuestos	61.972	74.211	18%	16%	21%
TOTAL	377.075	354.377	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El impuesto predial continúa siendo la fuente de recaudo propio más representativa no obstante su caída real (17%); ocasionada por la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No 68 – 000 – 062 – 2019; emita por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC –, de la actualización del catastro de los sectores 1 – 3 - 7 - 8 – 9 y 10 de la zona urbana y rural del Municipio; seguido por el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con una desaceleración del 5% y 26% en su orden. Dichas reducciones obedecen principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, debido a la reducción del comercio y de la actividad económica producto de las medidas de aislamiento de gran parte de la población; donde el desempeño negativo en el mercado laboral se hizo más evidente en las altas tasas de desempleo y un mayor número de personas económicamente inactivas. lo cual redunda en la reducción del consumo de los hogares por menores ingresos. Finalmente, la representación de las estampillas sigue siendo baja, no obstante, su buen desempeño como consecuencia de la mayor inversión en los sectores de educación y salud. Se destaca el comportamiento presentado en las estampillas para el bienestar social del adulto mayor y las estampillas procultura.

Los otros impuestos se incrementaron 18% real, representando el 21% dentro del total del recaudo; se destaca el buen comportamiento del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la sobretasa bomberil y las contribuciones sobre contrato de obras públicas. Finalmente, los ingresos no tributarios, con una caída del 60%, representaron el 3%; donde se destacan el recaudo por tasas y derechos, las multas y sanciones y las contribuciones.

En general, en materia tributaria se destaca la caída presentada en los ingresos de recaudo propio donde se acentúa la desaceleración presentada en el impuesto predial unificado que fue la renta más representativa durante la vigencia 2020, mientras que el ICA cayó levemente por la clausura de la actividad económica de algunos contribuyentes debido a la pandemia ocasionada por el Covid – 19.

Finalmente, el municipio durante el bienio 2019 – 2020, reportó ingresos del SGR por \$16 millones⁵ de los cuales 74% correspondieron recursos para el funcionamiento del sistema y 26% a ingresos de capital.

⁵ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

2. Gastos

Los compromisos de gastos del municipio financiados con recursos diferentes al Sistema General de Regalías ascendieron a \$819.666 millones, con una caída del 13% real. Con respecto al presupuesto definitivo su ejecución alcanzó el 86% de los cuales se obligó el 97% y se canceló 98% de lo obligado.

Los gastos de inversión mantuvieron su hegemonía con una representación del 81% presentando una caída del 14% producto del comportamiento negativo presentado en la formación bruta de capital en los sectores de: Educación calidad de la matrícula, Salud prestación de servicios a la población pobre en lo no cubierto con subsidio a la demanda; en servicio de acueducto, alcantarillado y servicio de aseo; en mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos; en fomento al apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales; en construcción mantenimiento y adecuación de la infraestructura artística y cultural; en mantenimiento del servicio de alumbrado público; en construcción y mejoramiento de vías y en equipamiento y construcción de zonas verdes, parques plazas y plazoletas entre otras. Adicionalmente, el municipio no realizó pagos por déficit fiscal de vigencias anteriores por inversión.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	114.147	129.027	11%	12%	16%
Inversión	760.959	665.061	-14%	82%	81%
Servicio de la deuda	48.241	25.578	-48%	5%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	923.348	819.666	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El incremento presentado en los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en las secretarías de salud y educación, obedeció a los mayores gastos causados por las transferencias a los organismos de control, los establecimientos públicos y entidades descentralizadas del nivel territorial, y las realizadas al cuerpo de bomberos.

Por otra parte, el Municipio de Bucaramanga al cierre de 2020 sirvió deuda financiera por \$25.578 millones representando el 3% del total del gasto causado; con una caída real del 48%.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	38.963	39.918	1%	35%	31%
Gastos generales	14.134	13.557	-6%	13%	11%
Transferencias	55.896	73.167	29%	50%	58%
Déficit fiscal de funcionamiento	2.259	0	-100%	2%	0%
Otros gastos de funcionamiento	808	172	-79%	1%	0%
TOTAL	112.060	126.814	11%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias se consolidaron como el rubro de gastos de funcionamiento más representativo de la entidad y se incrementaron 29%; seguido por los gastos de personal con una participación del 31% e incremento del 1%. Por otra parte, los gastos generales representaron el 11% y sufrieron una desaceleración del 6% producto de la caída presentada en el pago de los servicios públicos, el mantenimiento y reparaciones, otros gastos por adquisición de servicios y por la disminución del gasto de bienestar social y salud ocupacional.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

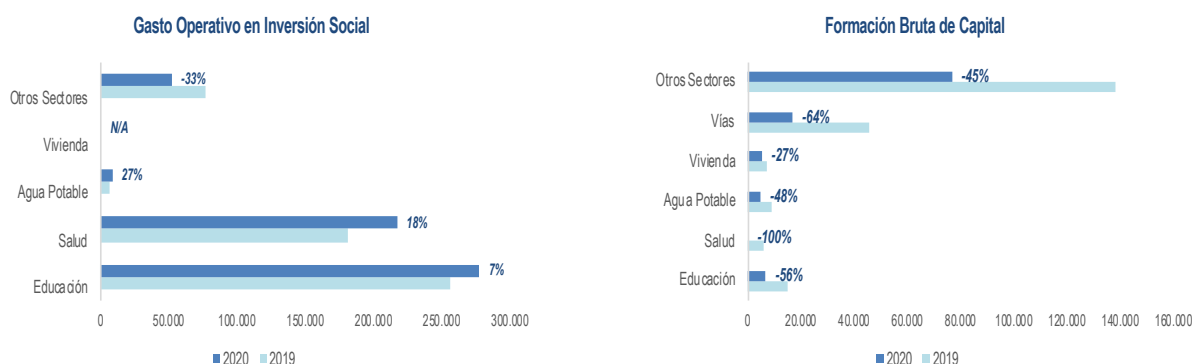
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	271.328	284.261	3%	36%	43%
Salud	187.451	217.088	14%	25%	33%
Agua Potable	15.413	13.005	-17%	2%	2%
Vivienda	7.080	5.266	-27%	1%	1%
Vías	45.364	16.820	-64%	6%	3%
Otros Sectores	214.839	128.620	-41%	28%	19%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	19.483	0	-100%	3%	0%
TOTAL	760.959	665.061	-14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos para inversión presentaron una desaceleración del 14%. La caída presentada en los ingresos de capital provocó desaceleración en la formación bruta de capital. Por sectores las mayores inversiones estuvieron dadas en la inversión en educación (43%) en cobertura y calidad – matrícula; Salud (33%) afiliación al régimen subsidiado, Vías (3%) mejoramiento de vías, agua potable y saneamiento básico (2%) servicio de acueducto, alcantarillado y aseo; vivienda (1%) planes y proyectos de mejoramiento de vivienda. Finalmente, los sectores no tradicionales de inversión participaron con el 19% donde se destacan entre otros el fomento, desarrollo y prácticas del deporte y la construcción, mantenimiento y/o adecuación de los escenarios deportivos, fomento apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales, mantenimiento del servicio de alumbrado público, disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos, ayuda humanitaria en situaciones declaradas de desastres, proyectos integrales de ciencia, tecnología e innovación y atención y apoyo al adulto mayor.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En términos generales, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (81%) con una caída del 14% real. El gasto social representó 83% y creció 5% se destaca la inversión educación y salud; mientras que la formación bruta de capital aportó el 17% y cayó 55% real, la mayor inversión se realizó en vías y otros sectores.

Con respecto a la inversión financiada con cargo a los recursos del Sistema general de Regalías (SGR), para el bienio 2019 – 2020 el municipio no reportó compromisos con cargo a estos recursos.

3. Deuda Pública

El saldo de la deuda del municipio de Bucaramanga al cierre de 2019 fue de \$210.999 millones; durante la vigencia 2020 no reportó en el FUT desembolsos de nuevos créditos; y sirvió deuda financiera por \$22.532 millones (\$10.288 millones

correspondieron al pago de intereses, \$12.244 millones se destinaron para la amortización de capital), por otra parte se pagó por comisiones y otros; la suma de \$3.045 millones (65% correspondieron a pago de bonos y cuotas partes de bonos pensionales y 35% a Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales). Su saldo al cierre de 2020 fue de \$198.755 millones.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	210.999	198.755	100%	COP	DTF	3.65
Total Deuda Interna	210.999	198.755	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	210.999	198.755	100%			

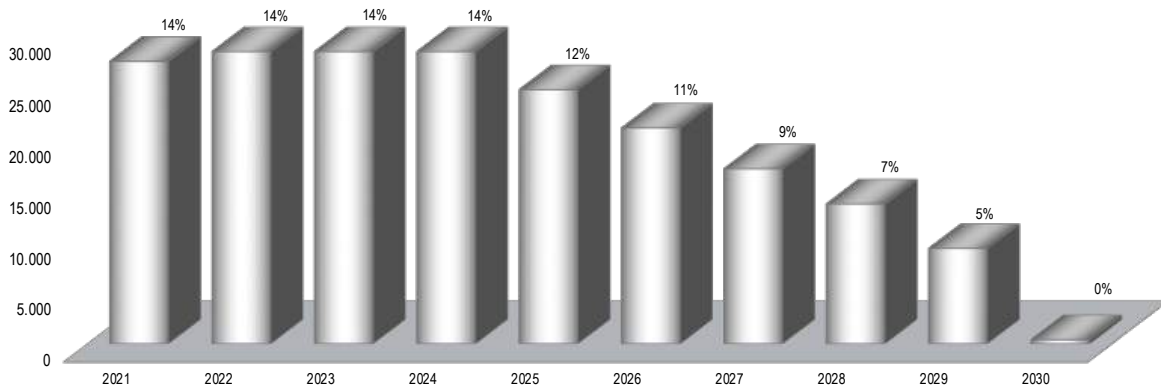
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos propios; y se destinaron principalmente para los sectores de salud y transporte; contratándose con Banco de Bogotá (17%), Banco Colpatria (32%), Banco de Occidente (14%), Banagrario (9%), BBVA (22%) e ITUA (6%).

El 100% correspondió a deuda interna contratada con la banca comercial a una tasa de la DTF adicionada en 3.65 en promedio. El perfil muestra que entre los años 2021 al 2025 se proyecta cancelar el 68%.

A agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo en "(AAA) col" y "F1 (col)", respectivamente. La perspectiva de la calificación de largo plazo es **ESTABLE**. Lo que refleja expectativa de la agencia de que las métricas de deuda del Municipio se mantendrán en línea con el escenario de la Fithc Ratings.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto corriente⁶ al cierre de 2020 fueron inferiores a los ingresos corrientes efectivamente recaudados⁷ lo que generó ahorro corriente por \$154.913 millones; en tanto que los gastos de capital superaron a los ingresos de capital en \$82.808 millones, llevando a que la entidad generara un superávit fiscal de \$72.104 millones.

Al considerar las partidas del financiamiento, el municipio registró un superávit presupuestal de \$154.453 millones con un crecimiento del 72% dinámica asociada a la caída de los recursos del balance. No obstante, se reitera la necesidad de mejorar la planeación financiera y presupuestal en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	156.576	154.913
Resultado balance de capital	-190.274	-82.808
Déficit o superávit fiscal	-33.698	72.104
Financiamiento	122.005	82.348
Endeudamiento neto	6.786	-12.244
Recursos del balance	115.219	94.593
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	88.307	154.453

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁸

La información financiera del Municipio de Bucaramanga, con corte a diciembre 31 de 2020, mostró activos totales de \$3.99 billones con una caída real del 2% respecto al año 2019. El 44% estuvo representado por bienes de uso público e históricos y culturales; allí se reflejan principalmente los parques, malla vial, puentes, redes, plazas y demás infraestructura al servicio de la ciudad; seguido por la cuenta de propiedad planta y equipo (19%) representados por terreno, edificaciones, redes líneas y cables y demás bienes necesarios para el cumplimiento de las labores del municipio; las inversiones representaron el 14% se destacan las realizadas en sociedades de economía mixta, las cuentas por cobrar representaron 7% inciden los impuestos, las retenciones en la fuente y anticipos de impuestos, las transferencias y otras cuentas por cobrar, el efectivo y equivalente al efectivo representó 6% y estaban dadas por depósitos en instituciones financieras, efectivo de uso restringido y equivalentes efectivo. Finalmente, los otros activos representaron 10%.

⁶ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no se considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutadas en la vigencia anterior, ni las amortizaciones de la deuda pública.

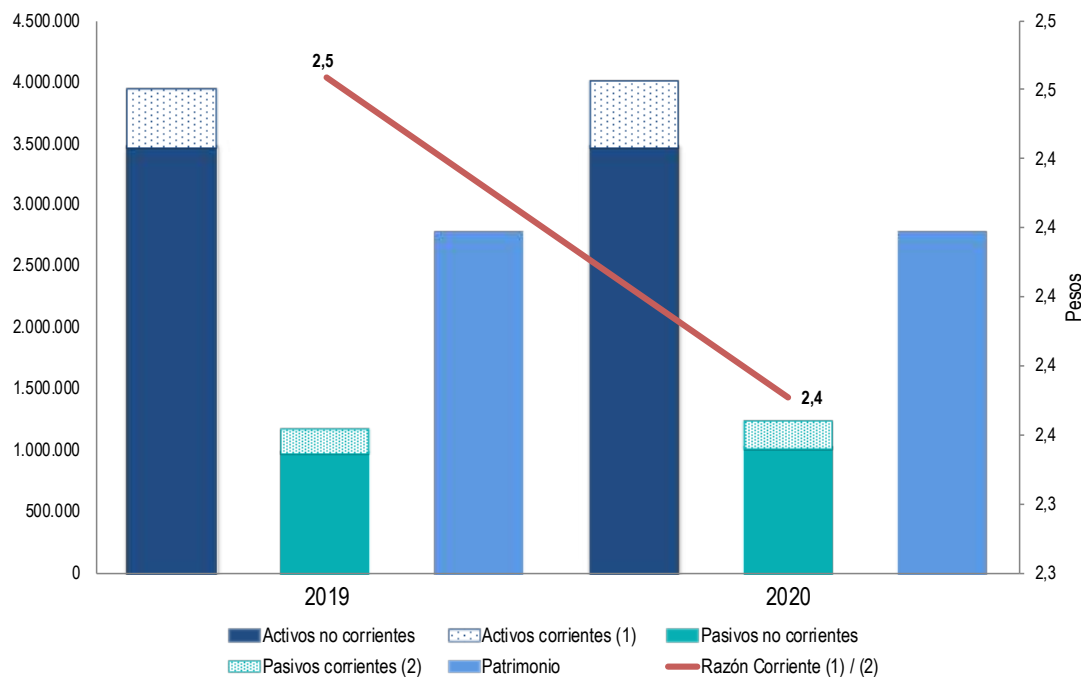
⁷ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.

⁸ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El activo corriente, definido como aquellos recursos de liquidez inmediata que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentó 12% y presentó un saldo de \$522.413 millones, equivalente al 13% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$1.23 billones y se incrementaron 4% real. El 62% estuvo representado por beneficios a los empleados siendo los de mayor impacto el beneficio posempleo - pensiones (pasivo pensional) y el cálculo actuarial de pensiones actuales, 17% estuvo representado en préstamos por pagar banca comercial, 5% cuentas por pagar, 4% provisiones para litigios y demandas administrativas. Finalmente, los otros pasivos representaron 13% donde se destacan los recursos recibidos en administración y los depósitos judiciales.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que para el 2020 existían \$2.4 de activos por cada peso de pasivo -prácticamente igual que en 2019- lo que significa que el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento menor a un año (\$220.340 millones) contaron con respaldo en activos corrientes por (\$522.413 millones).

El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁹ se estimó en \$181.812 millones, valor que se incrementó en 19% en términos reales frente al calculado en 2019.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Municipio, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevo a que se conservaran buenos márgenes de liquidez. En este sentido, no se perciben riesgos financieros o detrimento patrimonial en el municipio. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de su situación financiera.

⁹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia fiscal 2020, el municipio de Bucaramanga contaba con disponibilidades por \$272.594 millones que se encontraban en caja y bancos. El 61% de ellas correspondían a recursos de forzosa inversión y 39% a recursos de libre destinación.

Con respecto a los recursos de forzosa inversión, el 34% correspondía a recursos del SGP de destinación específica, la mayoría de ellos provenían de recursos del SGP con destinación específica para Salud Régimen Subsidiado. Por otra parte, el 66% pertenecían a recursos de destinación específica diferentes a los del SGP donde sobresalen los recursos provenientes de inversión en otros sectores y los recursos con destinación para los sectores de educación y salud.

Por su parte, las exigibilidades sumaron \$101.234 millones conformada por recursos de terceros (9%), cheques no cobrados (39%), cuentas por pagar de la vigencia (15%), cuentas por pagar de vigencias anteriores (2%), reservas presupuestales (26%) y otras exigibilidades (9%).

Por fuentes el 73% de las exigibilidades correspondieron a libre destinación y 27% a recursos de destinación específica de los cuales 42% eran recursos del SGP con destinación específica y 58% recayeron en otros recursos de destinación específica diferentes al SGP

El cruce de saldos disponible con las exigibilidades evidencia que la situación del municipio al cierre de 2020 presento un superávit neto de \$171.360 millones dato que difiere con el resultado presupuestal¹⁰.

En conclusión, se reitera la recomendación en el sentido de realizar los reportes de información en el FUT de manera consistente con la información contable, presupuestal y de tesorería; cabe anotar, que esto solo es posible si se articulan los procesos y procedimientos de las áreas financieras de las diferentes Secretarías con la Secretaría de Hacienda.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	106.350	73.868	32.481
De destinación específica	166.244	27.365	138.878
SGP	56.045	11.483	44.562
SGP Educación	7.573	2.336	5.237
SGP Salud	37.935	2.966	34.969
SGP Agua potable	1.782	998	784
SGP Propósito general	7.288	4.455	2.833
SGP Asignaciones especiales	1.467	728	739
Recursos del crédito	122	0	122
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	110.076	15.882	94.194
TOTAL	272.594	101.234	171.360

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁰ Es importante tener en cuenta que, según ejecuciones presupuestales, a 31 de diciembre de 2020. Los ingresos recaudados (\$974.118 millones) menos los gastos pagados (\$776.490 millones) arroja los recursos mínimos existentes en tesorería al cierre del año 2020 (\$197.628) cifra que difiere de las disponibilidades (\$272.594 millones) reportadas en el cierre de tesorería por la administración municipal.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020.

La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997 se considera los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior¹¹ y SGR¹²).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021¹³.
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras¹⁴. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 44%.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

¹¹ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

¹² Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

¹³ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

¹⁴ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	388.931	360.398
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	433.477	402.932
1.2 Vigencias futuras	44.546	42.534
2. Gastos de funcionamiento	131.424	130.234
3. Gastos recurrentes		38.442
4. Ahorro operacional (1-2-3)	257.507	191.722
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	171.277	335.965
5.1 Total saldo de la deuda	198.755	198.755
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	27.478	27.478
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		164.688
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	21.135	21.135
6.1 Total de intereses de la deuda	21.135	21.135
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	8%	11%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	44%	93%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de sostenibilidad de la deuda por encima de las normas legales. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación, Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación¹⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario cercano a los \$177.000 millones sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio.

A agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo en "(AAA) col" y "F1 (col)", respectivamente. La perspectiva de la calificación de largo plazo es **ESTABLE**. Lo que refleja expectativa de la agencia de que las métricas de deuda del Municipio se mantendrán en línea con el escenario de la Fithc Ratings.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el Municipio de Bucaramanga, se clasificó en categoría primera¹⁶ y según información reportada a través del FUT por la administración Municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD)

¹⁵ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

¹⁶ Es de anotar que para la vigencia 2019 el Municipio se categorizó en categoría especial, mientras que para la vigencia 2020 se categorizó en categoría en primera lo que indica que la relación de GF/ICLD pasó del 50% al 65%.

para el nivel central fue de 28%, es decir, treinta y siete (37) puntos porcentuales inferiores al límite máximo establecido por la ley 617/00 y cuatro (4) puntos por encima del observado en el año inmediatamente anterior. Es de anotar que en el cálculo de este indicador no se tienen en cuenta las transferencias realizadas al Concejo, la Contraloría y la Personería municipal

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	345.093	298.680	-15%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	82.266	84.865	2%
3. Relación GF/ICLD	24%	28%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	65%	
5. Diferencia	-26%	-37%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las siguientes tablas muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los organismos de control. Las transferencias realizadas al Concejo, la Personería y la Contraloría Municipal estuvieron por encima de las normas legales. En lo que hace referencia a la Contraloría municipal, esta situación ha sido recurrente en los últimos años¹⁷.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.912	6.514
2. Límite establecido por la Ley 617	6.973	6.060
Remuneración Concejales	1.797	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	5.176	4.480
3. Diferencia	-61	454

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	6.248	6.462
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	4.188	4.348
3. Diferencia	2.060	2.114

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁷ No obstante, la administración municipal manifiesta que ha realizado diferentes actuaciones con el fin de ajustar las transferencias de la Contraloría Municipal al límite de la Ley 1416/2010.

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.571	5.657
2. Límite establecido por la Ley 617	5.521	5.078
3. Diferencia	49	579

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es de anotar que el Municipio de Bucaramanga, de acuerdo con el diagnóstico señalado por Planeación Departamental; el Gobernador del Departamento de Santander llevó ante la Asamblea Departamental un informe donde expone la situación financiera del Municipio, presentando un proyecto de Ordenanza “por medio del cual se ordena un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para el Municipio de Bucaramanga para un período máximo de dos (2) vigencias”.

Por lo anterior, Mediante el Decreto No 0386 del 5 de octubre de 2020, el Municipio de Bucaramanga adoptó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuyo objetivo principal es el de verificar y dar cumplimiento de los artículos 6° (valor máximo de los gastos de funcionamiento de la administración central) y 10° (valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías) de la ley 617 de 2000. Obligándose a Ajustar el presupuesto de gastos de los Organismos de Control y las Corporaciones Administrativas. Dicho Decreto tendrá vigencia de dos años (2020 - 2021).

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Medidas Adoptadas por Cuenta de la Crisis del Covid 19

Al cierre de la vigencia fiscal de 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

El municipio de Bucaramanga en el marco de los Decretos 461 y 678 de 2020, expidió los siguientes Decretos con el objetivo de mitigar los efectos fiscales y presupuestales causados por la pandemia generada por el Coronavirus COVID 19; Decretos Nos 104 – 108 – 119 – 120 – 123 – 125 – 128 – 149 – 165 – y 215 de 2020. Donde se tomaron entre otras las siguientes medidas: Estrategias de ayuda sociales, declaratoria nacional de emergencia sanitaria, suministro de ayudas humanitarias, manejo de protección de servicios fúnebres, ayudas humanitarias y complementarias dirigidas a la población vulnerable y/o con índices de pobreza, suministro de elementos de protección personal, aseo, desinfección y demás elementos de bioseguridad necesarios para realizar acciones de prevención contención y mitigación de la pandemia causada por el Covid 19, dotación y equipamiento biomédico para el hospital local del norte, servicio y suministro diario de complemento alimentario jornada de la mañana y tarde y almuerzo preparados en el sitio para niños niñas y adolescentes matriculados en la institución educativa, protección personal para reforzar las medidas de limpieza, prevención y autocuidado en los trabajadores y contratistas para el apoyo de la empresa METROLINEA. ,

2. Estructura Financiera

Los compromisos de gasto corriente al cierre de 2020 fueron inferiores a los ingresos corrientes efectivamente recaudados, en tanto que los gastos de capital superaron a los ingresos de capital, llevando a que la entidad generara superávit fiscal de \$72.104 millones. Al considerar las partidas del financiamiento, el municipio registró un superávit de \$154.453 millones con un crecimiento del 75% dinámica asociada a la caída de los recursos del balance. No obstante, se reitera mejorar la planeación financiera y presupuestal en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

En agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo en “(AAA) col” y “F1 (col)”, respectivamente. La perspectiva de la calificación de largo plazo es **ESTABLE**. Lo que refleja expectativa de la agencia de que las métricas de deuda del Municipio se mantendrán en línea con el escenario de la Fithc Ratings.

El gran reto de la entidad continúa siendo el de dinamizar el recaudo tributario; esto teniendo como base la actualización tanto del Estatuto Orgánico del Presupuesto como del Estatuto de Rentas para lograr dotar a la administración de nuevos instrumentos y herramientas para de esa manera mejorar la fiscalización y el recaudo de sus tributos; así mismo, aprovisionar recursos para el pago del pasivo pensional.

Durante la vigencia 2020 el Municipio presentó balance corriente positivo, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia del límite de gasto para el sector central; más no así con las transferencias realizadas al Concejo, la Personería y la Contraloría Municipal, las cuales sobrepasaron el límite exigido por la Ley. Es de recalcar que el incumplimiento de las transferencias realizadas a la Contraloría es recurrente.

Mediante el Decreto No 0386 del 5 de octubre de 2020, el Municipio de Bucaramanga adoptó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuyo objetivo principal es el de verificar y dar cumplimiento de los artículos 6° (valor máximo de los gastos de funcionamiento de la administración central) y 10° (valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías) de la ley 617 de 2000. Obligándose entre otros aspectos a Ajustar el presupuesto de gastos de los Organismos de Control y las Corporaciones Administrativas.

Existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera del municipio, como son las pretensiones por procesos judiciales; por lo que se hace el llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en su contra y estimando una variación más real, que permita entre otras, fondar una cuenta para el pago de estos procesos; los cuales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales. Adicionalmente, se debe efectuar el registro contable de los procesos de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Régimen de la Contabilidad Pública.

3. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$58.793 millones que corresponden en su mayoría a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte realizado en el FUT, al cierre de 2020 la entidad obligó el 75% de las reservas pagando el 96% de lo obligado lo que generó cuentas por pagar por \$1.571 millones. Con respecto al año 2020 las reservas mostraron un incremento nominal de más del 100%; el municipio debe realizar sus mayores esfuerzos para reducir el rezago; dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecute durante la vigencia, la totalidad de los compromisos adquiridos.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	28.233	58.793
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	934
(-) Ejecutadas por inversión	24.874	43.389
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	3.359	14.471

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Provisión del Pasivo Pensional

Con aportes a 31 de diciembre de 2020 la DRESS del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó el cálculo del pasivo pensional con fecha de corte a 31 de diciembre de 2019; indicando que la entidad tenía cubierto el 45.7% del total de su pasivo pensional.

5. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) es la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en el ingreso como en el gasto, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea con el Marco adoptado por la CGN¹⁸

En el año 2020 las entidades descentralizadas del Municipio registraron ingresos distintos al SGR por \$521.234 millones de los cuales 63% correspondieron a ingresos corrientes y 37% a ingresos de capital; de ellos, 63% correspondió a Empresas Industriales y Comerciales del Estado y 37% a Establecimientos Públicos; se destacan los recursos provenientes de la E.S.P Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (38%), la Empresa de Transporte de Bucaramanga -METROLINEA-. Las cifras equivalen al 61% de los ingresos corrientes del municipio, magnitud que revela la importancia de estas entidades dentro de las finanzas de la entidad territorial y frente a la prestación de los servicios a su cargo.

¹⁸ Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades del gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A.	-145	18.475	28.248	23%
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A.	7.049	2.588	2.451	7%
EMPRESA DE TRANSPORTE DE BUCARAMANGA - METROLINEA	15.889	28.504	18.121	9%
SUB TOTAL EMPRESAS	22.793	49.567	48.820	39%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	-10.989	-3.015	-5.322	3%
BOMBEROS DE BUCARAMANGA	609	-2.043	757	2%
CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	-584	-4.961	-978	4%
DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA	-7.654	-7.340	-6.868	3%
INSTITUTO DE LA JUVENTUD EL DEPORTE Y LA RECREACION DE BUCARAMANGA - INDERBU	564	592	324	1%
INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA - ISABU	-4.018	-8.449	-10.963	5%
INSTITUTO DE VIVIENDA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - INVISBU -	2.465	-5.346	2.558	1%
INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y TURISMO DE BUCARAMANGA	283	-5.386	-2.149	2%
INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL BUCARAMANGA - IMEBU	-2.817	941	356	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-22.142	-35.006	-22.284	23%
TOTAL GENERAL	650	14.561	26.536	61%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las Empresas Industriales y Comerciales generaron superávit por \$48.820 millones mientras que los establecimientos públicos generaron déficits de \$22.284 millones, lo que generó que la Entidades Descentralizadas en su conjunto generaran superávit por \$26.536 millones; siendo los de mayor impacto el superávit generado por la E.S.P Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (\$28.248 millones) y la Empresa de Transporte de Bucaramanga METROLINEA (\$18.121 millones); mientras que los mayores déficits se originaron en el Instituto de Salud de Bucaramanga -ISABU-, (\$10.963 millones), en la Dirección de Tránsito (\$6.868 millones) y en el Área Metropolitana de Bucaramanga (\$5.322 millones).

Finalmente, se observa que el Área Metropolitana, la Caja de Previsión Social, la Dirección de Tránsito, el Instituto de Salud, -ISABU-, vienen generando déficits recurrente.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A.	1,0%	0,1%	AAA+ (COL)
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A.	0,0%	0,0%	NO TIENE
EMPRESA DE TRANSPORTE DE BUCARAMANGA - METROLINEA	11,0%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL EMPRESAS	3,1%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	18,3%	0,0%	NO TIENE
BOMBEROS DE BUCARAMANGA	0,4%	0,0%	NO TIENE
CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	0,0%	0,0%	NO TIENE
DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA	0,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DE LA JUVENTUD EL DEPORTE Y LA RECREACION DE BUCARAMANGA - INDERBU	95,4%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA - ISABU	5,2%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO DE VIVIENDA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - INVISBU -	94,3%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y TURISMO DE BUCARAMANGA	0,0%	0,0%	NO TIENE
INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL BUCARAMANGA - IMEBU	73,1%	0,0%	NO TIENE
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	14,1%		
TOTAL GENERAL	7,1%		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Por otra parte, se encontró que en promedio en 2020 el 7.1% de los ingresos totales de las EDS provino de las transferencias corrientes de la administración municipal, lo cual revela la dependencia fiscal de las EDS. Las entidades con niveles superiores de dependencia fueron; el Instituto de la Juventud el Deporte y la Recreación, INDERBU, Instituto de Vivienda Municipal, INVISBU y el Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial, -IMEBU-,

Teniendo en cuenta que el riesgo de la deuda pública de las EDS se identifica mediante la relación entre el saldo de la deuda y sus ingresos corrientes, donde la cero revela un bajo nivel de endeudamiento mientras que la próxima a 100 expresa un alto nivel de endeudamiento, las EDS del municipio de Bucaramanga no tienen nivel excesivo de endeudamiento. Por otra parte, la firma Fitch Ratings Colombia para el año 2019, asignó a la E.S.P Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A; la calificación de riesgo “AAA + (col)” con perspectiva estable.

En la siguiente tabla se presentan algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, los rendimientos sobre el patrimonio (ROE)¹⁹ al igual que el margen EBITDA²⁰

Del análisis de sus indicadores se destaca que al culminar la vigencia 2020 varias Entidades Descentralizadas del municipio tenían problemas de liquidez. Las entidades con mayores riesgos fueron, La E.S.P Acueducto Metropolitano, la Empresa de Transporte, METROLINEA, el Área Metropolitana, la Dirección de Tránsito, el Instituto de Salud ISABU, y el Instituto de Vivienda municipal, INVISBU.

Las Entidades Descentralizadas con los pasivos contingentes más altos fueron la ESP Acueducto Metropolitano (\$15.433 millones), la Empresa de Transporte METROLINEA (\$244.548 millones), el Área Metropolitana (\$24.688 millones) y la Dirección de Tránsito (\$41.417 millones).

Adicionalmente, es importante anotar que en 2016; un laudo proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bucaramanga condenó a la Empresa de Transporte de Bucaramanga, METROLINEA, a pagar \$167.836 millones.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. ACUEDUCTO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA S.A.	0,7	0,3	15.433	6%	28%
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A.	3,6	0,5	0	12%	-11%
EMPRESA DE TRANSPORTE DE BUCARAMANGA - METROLINEA	0,0	1,4	244.548	Patrimonio negativo	-67%
SUB TOTAL EMPRESAS			259.981		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	0,9	0,5	24.686	-62%	-25%
BOMBEROS DE BUCARAMANGA	3,5	0,5	133	24%	-3357%
CAJA DE PREVISION SOCIAL MUNICIPAL DE BUCARAMANGA	361,8	0,0	0	3%	N.D.
DIRECCION DE TRANSITO DE BUCARAMANGA	0,1	0,4	41.417	7%	71%
INSTITUTO DE LA JUVENTUD EL DEPORTE Y LA RECREACION DE BUCARAMANGA - INDERBU	2,0	0,4	358	25%	N.D.
INSTITUTO DE SALUD DE BUCARAMANGA - ISABU	0,0	0,6	2.593	20%	-4%
INSTITUTO DE VIVIENDA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA - INVISBU -	0,5	1,2	2.461	Patrimonio negativo	N.D.
INSTITUTO MUNICIPAL DE CULTURA Y TURISMO DE BUCARAMANGA	3,8	0,2	0	-11%	-5773%
INSTITUTO MUNICIPAL DE EMPLEO Y FOMENTO EMPRESARIAL BUCARAMANGA - IMEBU	3,1	0,1	210	-4%	N.D.
TOTAL GENERAL			331.838		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Al cierre de 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE) fueron positivos en la ESP Acueducto Metropolitano (6%), ESP Empresa de Aseo (12%), Bomberos (24%), Caja de Previsión Social Municipal (3%), la

¹⁹ El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta sobre patrimonio), es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

²⁰ Medido como EBITDA proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization). Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

Dirección de Transito (7%), el Instituto de la Juventud el Deporte y la Recreación – INDERBU (25%), El Instituto de Salud ISABU, (20%). lo que significa que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, las ganancias obtenidas no fueron las esperadas.

Por su parte, los resultados en términos de rentabilidad (margen EBITDA) solo dos entidades presentaron resultados positivos; la ESP Acueducto Metropolitano de Bucaramanga (28%) y la Dirección de Transito (71%). Esto significa que solo dos entidades obtuvieron una fortaleza operativa, es decir, obtuvieron beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (Amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuesto) y por tanto permiten realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

En línea con lo anterior, se hace importante reiterar que las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficit fiscal y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado, alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

Desde esta perspectiva, se recomienda a la Alcaldía municipal avanzar en la puesta en marcha de un programa de saneamiento fiscal y financiero para sus EDS; de acuerdo con los parámetros definidos por la ley 550 de 1999 y sus Decretos reglamentarios.

5.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Al cierre de la vigencia fiscal 2020, el Municipio de Bucaramanga no tiene Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (Hospitales Públicos ESE) viabilizado o en trámite de viabilidad ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. Pasivos Contingentes

El Municipio de Bucaramanga a 31 de diciembre de 2020 reportó un total de 662 procesos judiciales en su contra, sobre los cuales se estiman pretensiones por \$207.562 millones. Al comparar la información con la reportada en el año 2019 se evidencia una caída en 588 procesos mientras que el monto de las pretensiones aumentó en \$47.825 millones; los mayores procesos en su contra fueron acción de reparación directa (43%) y acción de nulidad y restablecimiento del derecho (22%) y acción contractual (16%); lo que representó el 81% del total de los procesos en contra del municipio.

Así las cosas, los procesos legales son un riesgo financiero para las finanzas de la administración municipal, siendo necesario aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles y fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	6	8	7.812	19.122	5%	9%
Acción de Cumplimiento	5	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	347	0	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	226	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	32	0	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	355	356	46.970	46.671	29%	22%
Acción Contractual	20	21	33.326	33.747	21%	16%
Acción de Reparación Directa	148	158	57.878	89.035	36%	43%
Ejecutivo Contractual	0	11	0	866	0%	0%
Ejecutivo Singular	31	0	6.845	0	4%	0%
Ordinario Laboral	45	48	842	547	1%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	20	22	470	609	0%	0%
Otros	15	38	5.595	16.965	4%	8%
TOTAL	1250	662	159.737	207.562	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Municipio de Bucaramanga – Santander, fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con el diagnóstico presentado por Planeación Departamental; el Gobernador del Departamento de Santander presentó ante la Asamblea Departamental. Un informe donde expone la situación financiera del Municipio de Bucaramanga presentando un proyecto de Ordenanza “por medio del cual se ordena un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para el Municipio para un periodo máximo de dos (2) vigencias”. Por lo anterior, Mediante Decreto No 0386 del 5 de octubre de 2020, el Municipio adoptó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuyo objetivo principal es el de verificar y dar cumplimiento de los artículos 6° (valor máximo de los gastos de funcionamiento de la administración central) y 10° (valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías en el marco de la ley 617/00). Obligándose entre otros aspectos a Ajustar el presupuesto de gastos de los Organismos de Control y las Corporaciones Administrativas. Dicho Decreto tendrá vigencia de dos años (2020 - 2021).

Durante la vigencia 2020 el Municipio presentó balance corriente positivo, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia del límite de gasto para el sector central; más no así con las transferencias realizadas al Concejo, la Personería y la Contraloría Municipal, las cuales sobrepasaron el límite exigido por la Ley. Es de recalcar que el incumplimiento de las transferencias realizadas a la Contraloría es recurrente.

El sector central continúa presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra. La estabilidad fiscal futura del municipio se ve amenazada por la gran cantidad de pasivos contingentes, (662 procesos en su contra), en cuantía de \$207.000 millones aproximadamente; por ello se precisa avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de defensa judicial, en la valoración y aprovisionamiento de los recursos necesarios para su eventual atención.

Los recursos del balance fueron determinantes para financiar la reactivación del gasto de inversión, y para el resultado presupuestal superavitario del municipio en 2020, lo que confirma la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

Los compromisos de gasto corriente al cierre de 2020 fueron inferiores a los ingresos corrientes efectivamente recaudados, en tanto que los gastos de capital superaron a los ingresos de capital, llevando a que la entidad generara superávit fiscal de \$72.104 millones. Al considerar las partidas del financiamiento, el municipio registró un resultado presupuestal superavitario de \$154.453 millones con un crecimiento del 75% dinámica asociada a la caída de los recursos del balance. No obstante, se reitera mejorar la planeación financiera y presupuestal en aras de permitir una mayor eficiencia en la ejecución del gasto.

Al mes de agosto de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo en “(AAA) col” y “F1 (col)”, respectivamente. La perspectiva de la calificación de largo plazo es **ESTABLE**. Lo que refleja expectativa de la agencia de que las métricas de deuda del Municipio se mantendrán en línea con el escenario de la Fithc Ratings.

La entidad debe continuar con el dinamismo del recaudo tributario; esto teniendo como base la actualización tanto del Estatuto Orgánico del Presupuesto como del Estatuto de Rentas para lograr dotar a la administración de nuevos instrumentos y herramientas para de esa manera mejorar la fiscalización y el recaudo de sus tributos; así mismo, aprovisionar recursos para el pago del pasivo pensional.

Al cierre de la vigencia fiscal 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	879.526
INGRESOS CORRIENTES	852.069
Tributarios	354.377
No Tributarios	9.447
Transferencias	488.245
GASTOS (sin financiación)	807.421
GASTOS CORRIENTES	697.157
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	126.814
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.213
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.970
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	1.075
Gastos Operativos en Sectores Sociales	554.796
Intereses y Comisiones de la Deuda	10.288
BALANCE CORRIENTE	154.913
INGRESOS DE CAPITAL	27.457
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	110.265
BALANCE DE CAPITAL	-82.808
BALANCE TOTAL	72.104
FINANCIACIÓN	82.348
Endeudamiento Neto	-12.244
Desembolsos	0
Amortizaciones	12.244
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	94.593
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	974.118
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	819.666
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	154.453
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	58.793
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	44.323
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	14.471

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE, Santiago de Cali agrupó el 4,47% de la población proyectada para el país en 2020, siendo así el tercer municipio de mayor concentración demográfica, con un total de 2,25 millones de habitantes¹ (97,9% en cabecera y 2,08% en centro poblado y rural disperso). A su vez, contaba con un bono demográfico similar² al promedio nacional.

De acuerdo con el Indicador Mensual de Actividad Económica Cali (IMAE Cali³), se estima que la economía de la capital vallecaucana registró una contracción del 7,6% para 2020⁴, en contraste con el repunte evidenciado el año inmediatamente anterior (3,1%). El ritmo económico negativo se explicó por la baja dinámica económica ocasionada por la pandemia del covid-19.

Al cierre de 2020 la inflación en Cali fue de 1,85⁵, resultado menor en 2,2 puntos porcentuales que el observado en la vigencia anterior y que estuvo por encima de lo registrado tanto en sus pares como en el total nacional (1,61%). Las presiones inflacionarias se debieron en lo fundamental al sector salud y alimentos y bebidas no alcohólicas⁶.

En el trimestre móvil octubre – diciembre de 2020, la tasa de desempleo se ubicó en 18,6%⁷ (6,6 puntos porcentuales más que en 2019), mientras que para el año completo fue de 20,4%, porcentaje superior al exhibido para el total nacional (15,9%)⁸.

Adicionalmente, la pobreza monetaria⁹ se ubicó para 2020 en 36,3%¹⁰ (14,4 puntos porcentuales más que en 2019) y la pobreza monetaria extrema en 13,3% (8,6 puntos porcentuales más que en 2019). Esta situación revela la magnitud del efecto derivado de la pandemia del Covid-19 en los hogares, fenómeno que se presentó con mayor intensidad en las ciudades de mayor concentración demográfica y predominantemente urbanas. Es importante resaltar que, teniendo en cuenta las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario*, *pagos extraordinarios Familias en Acción*, *Jóvenes en Acción* y *Colombia Mayor*, *compensación de IVA*), se logró contener en 1,1 y 1,2 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad de Santiago de Cali¹¹. El coeficiente de Gini pasó de 0,46 en 2019 a 0,52 en 2020.

Al cierre de 2019 el Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP y un hospital fue categorizado en riesgo medio por el Ministerio de Salud y Protección Social. Cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, contaba con capacidad de endeudamiento y contaba con la calificación de riesgo en grado de inversión (AAA)¹².

Los efectos de la crisis ocasionada por la pandemia del covid-19 ya se han visto reflejados en los indicadores, pero a juicio de la Dirección General de Apoyo Fiscal, el Distrito Especial de Cali cuenta con margen de maniobra financiera para soportar la afectación que se ha dado en los ingresos corrientes y en la financiación de la estructura de gastos amparada con ingresos corrientes de libre destinación.

¹ Según el censo de 2005, se proyectaba una población de 2,49 millones para 2020.

² El 71% de la pirámide poblacional se encuentra entre 15 y 59 años; y el 15% entre 25 y 34 años.

³ Ver, Indicador Mensual de Actividad Económica para Santiago de Cali (IMAE CALI) Tercer Trimestre de 2020. Pontificia Universidad Javeriana de Cali y Alcaldía de Santiago de Cali

⁴ Teniendo en cuenta los resultados al tercer trimestre de 2020.

⁵ Medida por el Índice de Precios al Consumidor (Base 2018) y calculada por el DANE

⁶ Ver, Boletín Económico Regional, IV trimestre de 2020, Suroccidente. Banco de la República. Páginas 30-31.

⁷ Para Cali y su Área Metropolitana, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

⁸ Según Gran Encuesta Integrada de Hogares para el total departamental.

⁹ Medida para el Área Metropolitana.

¹⁰ De acuerdo con la medición del DANE para Principales Dominios y 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas.

¹¹ Ver, Pobreza Monetaria en Colombia. Resultados 2020 (abril 29 de 2021). DANE.

¹² <https://www.cali.gov.co/hacienda/publicaciones/158340/santiago-de-cali-obtiene-calificacion-aaa-gracias-a-su-alta-calidad-credicia/>

Los principales retos de la nueva administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre revertir el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, así como preservar los lineamientos de disciplina fiscal alcanzados en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

En 2020 Cali presentó una estructura administrativa conformada por 9 departamentos administrativos (gestión jurídica pública, control interno, control disciplinario interno, desarrollo e innovación institucional, hacienda, planeación, tecnologías de la información y las comunicaciones, contratación pública y gestión del medio ambiente); 15 secretarías de despacho (gobierno, paz y cultura ciudadana, gestión del riesgo de emergencias y desastres, bienestar social, salud pública, educación, desarrollo económico, cultura, deporte y recreación, desarrollo territorial y participación ciudadana, movilidad, infraestructura, vivienda social y hábitat; y turismo); 4 unidades administrativas especiales (gestión de bienes y servicios, estudio de Takeshima, teatro municipal y servicios públicos).

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia analizada la administración central contaba con un total de 2.471 cargos provistos. El 83% correspondía a despachos y secretarías, y el 17% restante a organismos de control.

El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos evidenció una tasa de profesionalización del 48%. El 19% correspondió al nivel asistencial y el 33% al nivel técnico. Adicionalmente, el 64% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 16% libre nombramiento y remoción, 15% trabajadores oficiales y 1% periodo fijo.

Por su parte, la planta de personal docente se encontraba conformada por 7.606 cargos, 78% del total correspondiente a docentes, 17% personal administrativo y 5% directivo docente.

Los costos de la planta de personal de la administración central ascendieron a \$36.377 millones, mientras que los costos asociados a la planta docente alcanzaron \$386.184 millones. Entre tanto, la entidad registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de \$263.937 millones, cifra equivalente a 7 veces el costo de la planta de personal de la administración central. Sin embargo, el 82% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 18% restante al de funcionamiento.

El sector descentralizado (EDS) del distrito de Santiago de Cali se encuentra conformado por 14 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL¹³

1. Ingresos

Al cierre de la vigencia 2020, el Distrito Especial de Cali recaudó ingresos diferentes al SGR por \$3,86 billones (superior al presupuesto definitivo), resultado que significó una caída de 7% en términos reales con respecto a 2019. El 92% de los ingresos correspondieron a recaudos de la vigencia, mientras el restante 8% a disponibilidades de vigencias anteriores.

En general, los menores ingresos obtenidos durante 2020 se explican por dos factores: por un lado, el descenso de los ingresos de recaudo propio debido al efecto de la pandemia del Covid-19 en la actividad económica y el ingreso de los hogares, así como las medidas adoptadas para aliviar el bolsillo de los contribuyentes por medio de los esquemas de pagos diferidos para los tributos más representativos; y por otra, una caída pronunciada de los ingresos de capital asociada a un efecto base de disminución de los recursos de crédito (Tabla 2).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	1.849.722	1.755.043	-7%	45%	45%
Transferencias	1.553.860	1.626.701	3%	38%	42%
Ingresos de capital	674.744	478.494	-30%	17%	12%
Desembolsos del crédito	321.295	85.893	-74%	8%	2%
Recursos del Balance	294.703	313.715	5%	7%	8%
Otros ¹	58.746	78.887	32%	1%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	4.078.326	3.860.238	-7%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Pese a la contracción de la actividad económica a nivel nacional como consecuencia de la pandemia del Covid-19, al cierre de 2020 el recaudo tributario del Distrito de Cali se mantuvo constante en términos reales, evidenciando un mejor comportamiento que entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. Los tributos más representativos (predial, industria y comercio) alcanzaron a registrar leves aumentos en términos reales. Sobretasa a la gasolina y estampillas contabilizaron descensos, mientras que el grupo denominado 'otros tributarios' se mantuvo estable (Tabla 3).

El impuesto predial registró el mejor dinamismo en materia de recaudo gracias las políticas de alivio tributario implementadas por la Administración Distrital para solventar la crisis económica derivada de la pandemia: i) se amplió el plazo del descuento del 20% por pronto pago hasta el último día hábil de diciembre de 2020, teniendo en cuenta que el plazo inicial era hasta el 20 de junio; ii) se permitió el pago diferido hasta en siete cuotas¹⁴; y iii) se establecieron descuentos sobre el capital adeudado sin intereses ni sanciones¹⁵, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 678 de 2020. Sobre esto último es importante aclarar que, aunque la Corte Constitucional declaró, en el mes de octubre, la inexecutable del artículo 7° del mencionado Decreto, la mayor parte de sus efectos ya se habían materializado.

¹³ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por la entidad en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con información de la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

¹⁴ Ver, Decreto 0930 de 2020. Santiago de Cali.

¹⁵ 20% de descuento en el capital hasta el 31 de octubre 2020; 10% de descuento entre noviembre y diciembre de 2020; y sin descuento sobre capital, pero sin intereses ni sanciones entre enero y mayo de 2021.

Las perspectivas para 2021 en materia de vivienda lucen positivas teniendo en cuenta el desempeño favorable en la venta de vivienda nueva que, al cierre de la vigencia 2020, evidenciaba una recuperación en el Departamento del Valle del Cauca impulsada por los incentivos del gobierno nacional para la compra de vivienda nueva, siendo el segmento VIS el de mayor dinámica¹⁶.

Al final del año logró revertirse la marcada tendencia descendente en el impuesto de industria y comercio, comportamiento impulsado por los descuentos de capital adeudado establecidos por el Decreto 678 de 2020 (con un crecimiento real del 17,6% de los ingresos derivados de vigencias anteriores), además de las señales de reactivación evidenciadas en el último trimestre del año en la región suroccidente, en especial en materia de producción agrícola y manufacturera¹⁷.

El destacado comportamiento del recaudo por concepto del impuesto de alumbrado público, sobretasa ambiental y avisos y tableros permitió compensar la caída presentada en el impuesto de delineación (38%).

Por otro lado, la contracción del recaudo por concepto de sobretasa a la gasolina fue explicado por el menor consumo de combustible como consecuencia de las restricciones de movilidad, medidas de confinamiento y la implementación del trabajo virtual en los hogares; mientras que la caída de estampillas fue el resultado de la contracción de la formación bruta de capital típica para el inicio de un cuatrienio de gobierno, considerando el proceso de armonización del Plan de Desarrollo Distrital.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	120.106	113.642	-7%	8%	7%
Sobretasa a la gasolina	97.926	75.785	-24%	6%	5%
Impuesto predial unificado	634.415	665.770	3%	40%	42%
Impuesto de industria y comercio	383.913	398.323	2%	24%	25%
Otros impuestos	336.550	341.510	0%	21%	21%
TOTAL	1.572.910	1.595.030	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos no tributarios exhibieron una disminución del 43% real, principalmente como consecuencia de los menores intereses de mora y sanciones derivadas de obligaciones tributarias y no tributarias pendientes (por efectos de los alivios tributarios establecidos en el Decreto 678 de 2020 para aliviar el bolsillo de los contribuyentes) y, en menor medida, por la reducción de multas de tránsito dadas las restricciones de movilidad y medidas de confinamiento.

Los ingresos por concepto de transferencias aumentaron 3% real al cierre de 2020, resultado asociado a: i) el mayor flujo de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) con destino al sector educación para la prestación del servicio (4,8%); y ii) el aumento de recursos de COLJUEGOS para la financiación del régimen subsidiado de salud; dinámica que fue amortiguada debido a la caída de las asignaciones para los sectores salud (menor flujo de recursos para prestación de servicios para población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y salud pública), agua potable y saneamiento Básico y propósito general.

Los ingresos de capital cayeron exclusivamente por los menores desembolsos de crédito, resultado que contrasta con lo observado en 2019, cuando el Distrito obtuvo 3,8 veces más recursos por este concepto. El descenso de los rendimientos financieros fue compensado por retiros del FONPET (teniendo en cuenta que no se obtuvieron recursos por este concepto en 2019) y un leve incremento de los recursos del balance.

Adicionalmente, cabe destacar que el Distrito contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías para el bienio 2019 - 2020 por \$951 millones¹⁸, de los cuales el 89% correspondió a recursos del balance y 11% a asignaciones directas.

¹⁶ Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Suroccidente. Banco de la República. Páginas 15-16.

¹⁷ Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020.

¹⁸ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de los recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, que se encuentran garantizados con dichos recursos.

2. Gastos

Al cierre de la vigencia 2020, la Administración Distrital realizó compromisos de gasto con fuentes distintas al SGR por \$3,3 billones, resultado inferior 13% en términos reales con relación a 2019. Con respecto al presupuesto definitivo, la ejecución de gastos alcanzó el 87% (6 puntos porcentuales menos que lo registrado un año atrás).

Los menores gastos orientados a inversión, con una reducción de doble dígito vinculada al ciclo político presupuestal, explicaron el descenso de los gastos, en un contexto de mayores compromisos de servicio de la deuda y gastos de funcionamiento (Tabla 4).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	667.089	693.019	2%	18%	21%
Inversión	3.094.168	2.619.381	-17%	82%	78%
Servicio de la deuda	8.111	26.903	226%	0%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	3.769.367	3.339.303	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El servicio de la deuda fue 3,3 superior a lo contabilizado un año atrás, comportamiento asociado en su totalidad al mayor pago de intereses, en línea con el incremento en el saldo de las obligaciones financieras registrado en 2019 y 2020. No se registraron gastos por concepto de amortizaciones.

Los gastos de funcionamiento crecieron 2% en términos reales. El incremento evidenciado en los gastos de personal (36% real¹⁹) fue amortiguado por las reducciones presentadas en gastos generales (10%) y en transferencias (12%).

El incremento de los gastos de personal reflejó los mayores servicios personales asociados a la nómina, en particular de la secretaría de educación, y sus efectos multiplicadores sobre prestaciones sociales y contribuciones inherentes a la nómina.

Los gastos generales respondieron a las políticas de austeridad implementadas por la entidad, que se materializaron en una reducción de la adquisición de servicios, gastos de bienestar social, compra de equipos y servicios públicos; mientras que, en el caso de las transferencias, la disminución se explicó fundamentalmente por los menores recursos para el patrimonio autónomo para provisión pensional y aquellos correspondientes a la sobretasa ambiental con destino al área metropolitana (Tabla 5).

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	185.404	199.337	6%	28%	32%
Gastos generales	95.635	87.842	-10%	14%	14%
Transferencias	378.249	338.919	-12%	57%	54%
Déficit fiscal de funcionamiento	230	23	-90%	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	216	109	-51%	0%	0%
TOTAL	659.733	626.229	-7%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁹ Sin incluir sectores educación y salud, el incremento de los gastos de funcionamiento fue del 6% real.

Influenciada por el ciclo político presupuestal y la concentración de esfuerzos en materia de armonización y no ejecución del Plan de Desarrollo, la inversión exhibió una contracción del 17% real con respecto a lo observado en la vigencia anterior y representando el 86,2% del presupuesto definitivo. Excepto los sectores de educación y salud, se registraron caídas sustanciales de la inversión ejecutada en la vigencia 2020. Vías, otros sectores, agua potable y otros, contabilizaron retrocesos superiores al 30% real (Tabla 6).

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	195.776	688.804	246%	6%	26%
Salud	829.445	911.114	8%	27%	35%
Agua Potable	210.903	129.092	-40%	7%	5%
Vivienda	13.351	8.598	-37%	0%	0%
Vías	291.515	121.686	-59%	9%	5%
Otros Sectores	1.553.178	758.440	-52%	50%	29%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	1.648	N/A	0%	0%
TOTAL	3.094.168	2.619.381	-17%	100%	100%

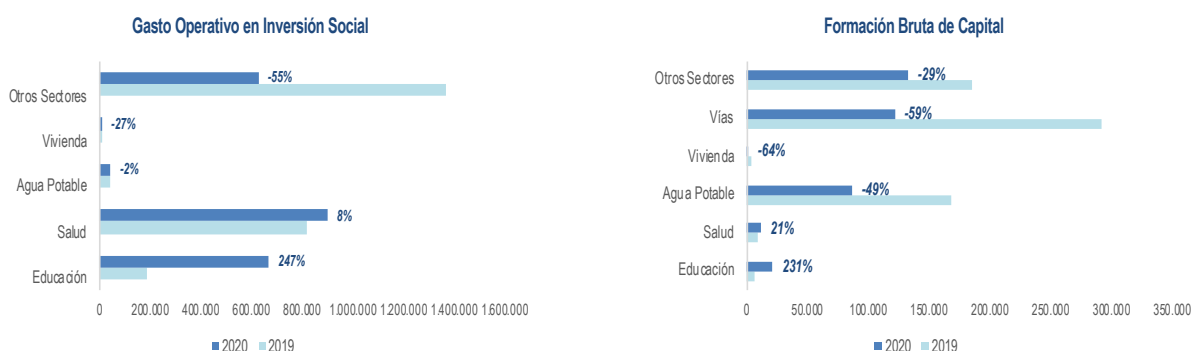
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Del total de la inversión, el 86% se orientó a gastos operativos en inversión social y el 14% restante a formación bruta de capital. Los primeros exhibieron una caída de 9% real teniendo en cuenta los menores gastos vinculados a sectores no tradicionales, en particular asociados al programa de atención integral a primera infancia, seguridad ciudadana y deporte y recreación; no obstante, esa tendencia fue aminorada por el incremento en los sectores educación (personal docente y contratación de la prestación del servicio educativo, principalmente) y salud (afiliación al régimen subsidiado) (Gráfico 1).

Entre tanto, la contracción de la formación bruta de capital fue del 44%, siendo los sectores de vías (construcción y rehabilitación), agua potable (tratamiento-alcantarillado) y otros (adecuación de escenarios deportivos, mantenimiento de dependencias de la Administración y zonas verdes y parques), los que más influyeron en dicho resultado (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera complementaria, al culminar el bienio 2019-2020 la entidad registró compromisos con cargo a recursos del SGR por \$951 millones²⁰, los cuales se orientaron a investigación y estudios.

²⁰ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

3. Deuda Pública

Durante la vigencia 2020, la administración distrital sirvió deuda financiera por \$26.903 millones, los cuales en su totalidad correspondieron a pago de intereses, teniendo en cuenta el periodo de gracia vigente para el pago de amortizaciones con las distintas entidades financieras.

Con el objetivo de seguir fortaleciendo los programas del plan de desarrollo distrital “Cali Progresa Contigo” en un contexto de pandemia, y en virtud de la autorización del Concejo para mejorar el perfil de la deuda pública²¹, la Administración realizó modificaciones a los contratos para contar con periodo de gracia a capital durante 2020 y 2021. Adicionalmente, se obtuvieron desembolsos de nuevos recursos de crédito por \$85.893 millones.

En este orden de ideas, según se aprecia en la tabla 7, el saldo de la deuda pública a diciembre de 2020 fue de \$518.093 millones, valor 20% superior al reportado al cierre de 2019 y en su totalidad correspondiente a deuda interna, de tal forma que el Distrito no se encontraba expuesta a riesgos cambiarios. Todo el portafolio contaba con tasa IBR de referencia, con un margen adicional promedio de 2,8% (Tabla 7).

Con el objetivo de implementar programas dirigidos a fomentar la reactivación económica de la ciudad con la generación de empleo y obras de infraestructura, y aunado al Plan de Desarrollo 2020-2023 «Cali unida por la vida»²², el Concejo de Cali aprobó un cupo de endeudamiento por \$650.000 millones²³.

Al cierre de la vigencia 2020, el Distrito Especial de Cali contó, por primera vez en su historia, con calificación de riesgo de largo plazo AAA (perspectiva estable)²⁴, emitida por Fitch Ratings

El perfil de vencimientos de la deuda,²⁵ por su parte, indica un periodo de gracia para la vigencia 2021, una concentración de pagos del 4% de las obligaciones para 2022 y 2023; y el saldo restante, con aportes de capital equivalentes al 14% (Gráfico 2).

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	432.204	518.093	100%	PESOS	IBR	2,8%
Total Deuda Interna	432.204	518.093	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	432.204	518.093	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²¹ Acuerdo 0476 de 2020.

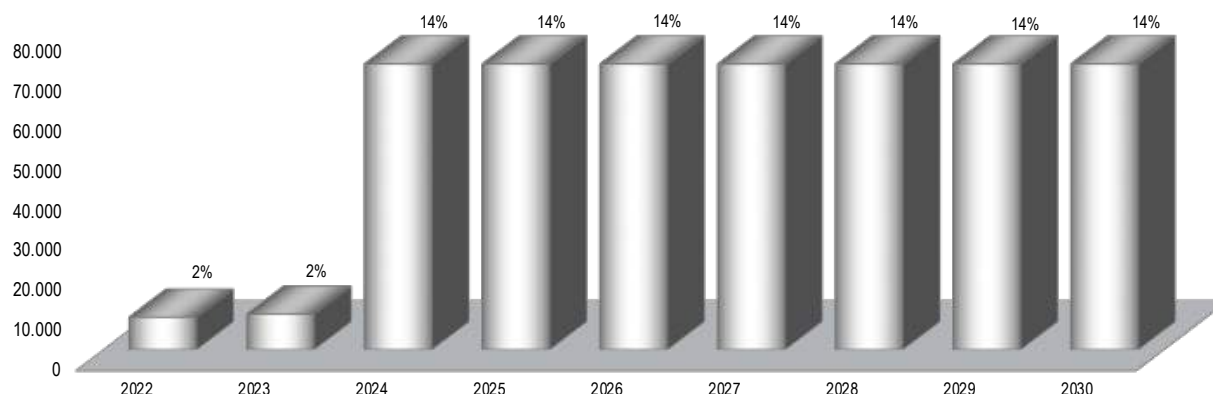
²² Acuerdo 0477 de 2020

²³ Acuerdo 0481 de 2020.

²⁴ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web <https://www.fitchratings.com/es/region/colombia> - 29 de diciembre de 2020.

²⁵ La información reportada en el FUT no resultó consistente. Se depuró teniendo en cuenta cifras publicadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 la Administración Distrital registró superávit fiscal por \$121.327 millones, en contraste con el déficit por \$307.118 millones registrado el año anterior (Tabla 8). El efecto de la pandemia del Covid-19 sobre los ingresos de recaudo propio no significó un desequilibrio fiscal para la entidad, debido a la solidez financiera alcanzada en los últimos años, en especial con la culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero. El superávit alcanzado fue posible gracias al aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital (Tabla 8).

Los menores gastos en inversión social y la reducción de las transferencias hechas por la administración distrital, generaron una caída del gasto corriente en mayor medida que la evidenciada por los ingresos corrientes (explicado por los menores ingresos no tributarios), con lo cual el distrito contabilizó un balance corriente superavitario.

Por otro lado, la contracción de la formación bruta de capital - vinculada al ciclo político presupuestal -, y el aumento de los ingresos de capital por efecto de retiros del FONPET, permitieron reducir el déficit de capital. En ese contexto, al cierre de la vigencia 2020, la Administración Distrital logró consolidar un saldo positivo.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	298.765	419.570
Resultado balance de capital	-605.883	-298.242
Déficit o superávit fiscal	-307.118	121.327
Financiamiento	616.076	399.608
Endeudamiento neto	321.295	85.893
Recursos del balance	294.703	313.715
Venta de activos	78	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	308.958	520.935

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores y el endeudamiento neto el resultado presupuestal para 2020 fue superavitario en \$520.935 millones (superior en aproximadamente 70% al observado en 2019).

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

De acuerdo con la información reportada a la CGN, con corte al 31 de diciembre de 2020 el Distrito tenía activos totales por \$13,8 billones, los cuales mostraron un aumento de 4% real frente a la vigencia anterior. El 26% estuvo representado por propiedades, planta y equipo, 26% bienes de uso público, 25% cuentas por cobrar, 19% otros activos (principalmente plan de activos para beneficios posempleo y encargos fiduciarios) y 5% efectivo y equivalente al efectivo.

Con respecto a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el crecimiento del 13% de Otros Activos (derivado de mayores recursos entregados en administración) y 6% en los bienes de uso público (efecto del proceso de reclasificaciones practicadas en la cuenta de bienes de uso público como red de carreteras, plazas públicas y parques recreacionales). Adicionalmente, se destaca el aumento registrado de efectivo y equivalentes al efectivo (5%), el cual está justificado en el aumento de recursos en cuentas de ahorro.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 6% en términos reales, con lo cual presentaron un saldo de \$6,63 billones, 9% de los cuales eran líquidos²⁶.

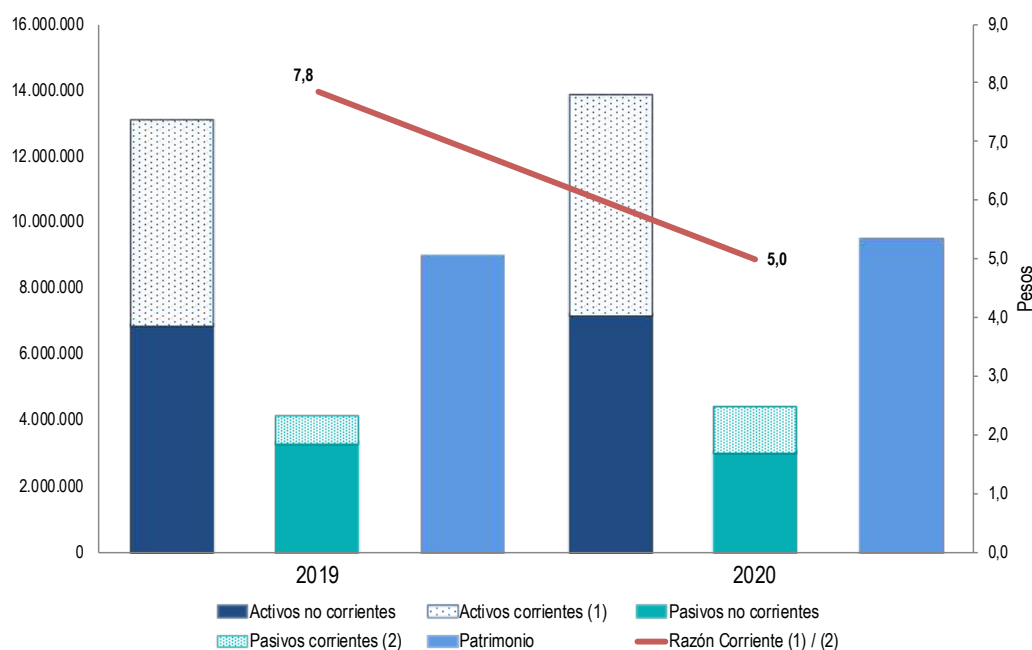
Los pasivos totales sumaron \$4,36 billones, evidenciando un crecimiento de 5% en términos reales. El 62% estuvo representado por beneficios a empleados, 13% provisiones, 12% préstamos por pagar, 7% cuentas por pagar y 6% otros pasivos. En su comportamiento se destaca el aumento de provisiones (explicado en lo fundamental por litigios y demandas de carácter administrativo), además de préstamos por pagar (créditos de corto plazo con la banca comercial). El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²⁷ se estimó en \$312.257 millones.

El 30% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumentó 11 puntos porcentuales debido al aumento en las obligaciones de corto plazo con la banca comercial.

²⁶ Efectivo y equivalentes al efectivo.

²⁷ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Por cada peso de obligaciones corrientes la entidad disponía de \$5 para responder con activos corrientes y \$0,47 para respaldar con activos líquidos; estos indicadores muestran que, pese a la crisis por cuenta del Covid-19, el Distrito continuó evidenciando suficiencia de liquidez, sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 3).

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar 2020, el Distrito de Cali contaba con disponibilidades²⁸ por \$997.732 millones, la totalidad en caja y bancos. No se tenían recursos en inversiones temporales ni en encargos fiduciarios distintos a aquellos destinados al aprovisionamiento del pasivo pensional²⁹.

El 36% de las disponibilidades correspondía a recursos de libre destinación y 64% de destinación específica, destacándose recursos distintos al SGP para diversos sectores de inversión e ingresos del SGP de agua potable y saneamiento básico y propósito general.

²⁸ Sin SGR.

²⁹ La información sobre el saldo en patrimonios autónomos para fondo de pensiones puede detallarse en la sección de análisis de provisión pensional.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	362.921	152.387	210.534
De destinación específica	634.811	237.816	396.996
SGP	125.196	48.840	76.356
SGP Educación	30.442	19.521	10.921
SGP Salud	9.505	3.856	5.649
SGP Agua potable	42.831	12.456	30.374
SGP Propósito general	39.276	11.948	27.328
SGP Asignaciones especiales	3.141	1.058	2.082
Recursos del crédito	2.391	23.485	-21.094
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	507.225	165.491	341.734
TOTAL	997.732	390.203	607.530

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades³⁰ sumaron \$390.203 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia (62%), reservas presupuestales (23%) y Otras (15%). Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 39% correspondía a recursos de libre destinación y el 61% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación para diversos sectores de inversión y recursos de crédito.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos de tesorería por \$607.530 millones, de los cuales el 35% se originaron con la ejecución de recursos de libre destinación y 65% con destinación específica. Si se comparan estos excedentes con los ingresos recibidos durante el periodo anual sin SGR, se tiene que fueron equivalentes al 16% (Tabla 9).

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior³¹ y SGR³²).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021³³.

³⁰ Sin SGR

³¹ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

³² Supuesto para el cálculo

³³ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras³⁴. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 7%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 29% (Tabla 10). Es importante resaltar que, con el objetivo de dotar de margen de maniobra a las entidades territoriales ante la crisis, el Decreto 678 de 2020, expedido en el marco de la emergencia económica y sanitaria, amplió de manera transitoria (vigencias 2020 y 2021) el indicador de sostenibilidad de un máximo del 80% al 100%; y a su vez, permitió que contrataciones de deuda interna que superen el 100% no requieran de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público si la entidad cuenta con la más alta nota de calificación de riesgo (AAA).

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	1.803.793	1.736.225
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	1.913.589	1.836.035
1.2 Vigencias futuras	109.796	99.810
2. Gastos de funcionamiento	620.409	569.832
3. Gastos recurrentes		320.229
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.183.384	846.163
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	518.093	830.350
5.1 Total saldo de la deuda	518.093	518.093
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		312.257
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	82.162	82.162
6.1 Total de intereses de la deuda	82.162	82.162
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	7%	10%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	29%	48%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 10% y 48%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud y alimentación escolar y; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación³⁵.

³⁴ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento. La estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

³⁵ Se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

La existencia de un ahorro primario de \$461.945 millones (sin incluir recursos del SGR) - equivalente a 17 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020 -, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el distrito.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Según estimaciones de la DAF, el indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2020 en 37%, 13 puntos porcentajes inferior al límite máximo fijado en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 (50%) e idéntico a lo registrado en la vigencia anterior (Tabla 11). El elevado nivel de holgura evidencia los esfuerzos de la Administración Distrital de aplicación de políticas de eficiencia y austeridad en este tipo de gastos, en particular en un contexto de descenso de los ICLD debido a la pandemia del Covid-19.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.218.710	1.195.114	-3%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	446.721	444.800	2%
3. Relación GF/ICLD	37%	37%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-13%	-13%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al comparar los ICLD calculados para la vigencia respecto a los registrados en 2019, el distrito presentó una caída del 3% en términos reales, derivado del menor recaudo propio como consecuencia de la pandemia del covid-19 y las respectivas medidas de confinamiento. La afectación sobre los ICLD fue de menor intensidad que lo evidenciado en entidades pares. Igualmente, los gastos se contrajeron en términos reales 2%. En todo caso, el Distrito mantuvo un margen de holgura significativo respecto al máximo legal. Es importante subrayar que el Decreto 678 de 2020 neutralizó de forma temporal las restricciones financieras por incumplimiento de los indicadores contemplados en la Ley 617 de 2000 debido a descensos de los ICLD por efecto de la pandemia del Covid-19.

Por su parte, los gastos de los órganos de control se ubicaron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 12, 13 y 14).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	18.792	19.501
2. Límite establecido por la Ley 617	20.266	19.988
Remuneración Concejales	1.986	2.061
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	18.281	17.927
3. Diferencia	-1.474	-487

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	22.293	23.387
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	22.532	23.388
3. Diferencia	-238	-1

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	17.928	18.528
2. Límite establecido por la Ley 617	19.499	19.122
3. Diferencia	-1.572	-594

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El impacto por cuenta de la pandemia del Covid-19 en la vigencia 2020 no socavó la solidez fiscal del distrito de Santiago de Cali en los últimos años; aspecto que en buena medida fue posible gracias a la culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en la vigencia 2018.

El recaudo tributario del Distrito se mantuvo constante en términos reales y evidenció un mejor comportamiento que en entidades pares como Bogotá, Medellín y Barranquilla. La recuperación de cartera propiciada por el Decreto 678 de 2020 y las señales de reactivación económica en el último trimestre del año, fueron elementos determinantes de este resultado.

En materia de gastos, el efecto del ciclo político presupuestal significó una contracción importante tanto de la inversión social como de la formación bruta de capital; lo que sugiere para lo que resta del cuatrienio de gobierno, que uno de los principales retos de la administración distrital descansa en dinamizar los proyectos de inversión contenidos en su Plan de Desarrollo, permitiendo así flujos de recursos para las necesidades en materia de salud pública, asistencia a la población más vulnerable, reactivación económica y seguridad. En todo caso, el Distrito de Cali culminó 2020 con un superávit fiscal que pone en evidencia la resiliencia ante las adversidades financieras que trajo consigo la pandemia.

La incidencia en la pobreza monetaria se ubicó para 2020 en 36,3% y de pobreza monetaria extrema en 13,3%, lo que significó deterioros de estos indicadores de 14,4 y 8,6 puntos porcentuales frente a lo observado en 2019. Con las ayudas extraordinarias brindadas a los hogares vulnerables (*Ingreso Solidario, pagos extraordinarios Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, compensación de IVA*), se logró contener en 1,1 y 1,2 puntos porcentuales el crecimiento de la pobreza monetaria y de la extrema en la ciudad.

El acuerdo 0481 de 2020 aprobó un cupo de endeudamiento por \$650.000 millones, el cual se consolida un instrumento fundamental en la estructuración proyectos orientados a estimular el empleo, reducir la pobreza y garantizar las necesidades de la población.

Al culminar 2020 las autorizaciones de gasto con cargo a vigencias futuras para el periodo 2021 – 2023 alcanzaron \$317.811 millones, suma equivalente al 9% de los ingresos corrientes obtenidos en 2020, que se orientan principalmente a la ampliación de cobertura educativa e infraestructura de servicios públicos.

Los pasivos contingentes derivados de procesos judiciales en contra de la Administración Distrital siguen siendo una fuente de riesgo fiscal. Además, aunque el sector descentralizado distrital registró superávit, baja dependencia fiscal, mínimo endeudamiento y fortaleza patrimonial, pero en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$176.227 millones (similar a lo observado en la vigencia anterior) y que correspondieron en su mayoría a gastos en diversos sectores de inversión (amparados en ingresos de forzosa inversión diferentes al SGP.).

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 79% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en \$37.690 millones, dato superior al registrado en 2019 (Tabla 15).

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	170.630	176.227
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.305	5.253
(-) Ejecutadas por inversión	160.732	133.284
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	8.593	37.690

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales para completar su proceso de ejecución en 2021 por valor de \$89.929 millones (49% menos que en 2019), la mayoría respaldadas con recursos de libre destinación y otras rentas con destinación específica distintas al SGP. La tasa de crecimiento del rezago presupuestal ha sido moderada en los últimos años y su magnitud con respecto al total de compromisos reducida, de manera que la entidad debe conservar estos avances en los próximos años, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con los Estados Financieros a diciembre 31 de 2020, el cálculo actuarial del pasivo pensional³⁶ sumaba \$3,04 billones, de los cuales se había provisionado en el FONPET \$1,27 millones y se tenían \$584.066 millones en el patrimonio autónomo, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 61,2% del total.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El análisis del sector descentralizado se realiza teniendo en cuenta la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). En el caso de las cifras presupuestales, se excluye el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Las entidades descentralizadas obtuvieron ingresos distintos al SGR en 2020 por \$4 billones, monto 5% real inferior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 105% de los ingresos totales contabilizados por el Distrito. Por tipo de entidad, los ingresos obtenidos por las empresas representaron el 97% del total, y por los establecimientos públicos y otros³⁷ tan solo el 3%.

³⁶ Ver notas a los Estados Financieros-Estado de Situación Financiera a diciembre 31 de 2020. Alcaldía de Cali. Páginas 351, 352 y 353.

³⁷ Que realizan actividades de gobierno.

Además, ejecutaron en conjunto gastos de inversión por \$983.456 millones (10% real más que en 2019), equivalentes al 38% de los gastos de inversión comprometidos por la Administración Central. Cifras que demuestran la importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios, además del destacado rol que desempeñan en materia de ejecución de inversión pública.

En 2020, las entidades descentralizadas registraron superávit fiscal por \$304.606 millones, continuando así con la tendencia evidenciada en los últimos años e impulsada principalmente por los resultados favorables de las empresas. El 64% del total contabilizó superávit (9 entidades) y el 36% déficit (5 entidades).

Los saldos en rojo se registraron en 4 de los 6 hospitales propiedad del municipio (Hospital Geriátrico y Redes de Salud de Ladera, del Norte y del Suroriente), además de la Empresa de Transporte Masivo de Cali. El Hospital Geriátrico y las Redes de Salud Ladera y Suroriente contabilizaron déficit por tres vigencias consecutivas.

Los resultados superavitarios exhibidos por las Redes de Salud, del Centro y del Oriente compensaron el déficit de los demás hospitales de la red. Entre tanto, los superávits más notorios se presentaron en EMCALI, Empresas de Servicios Varios de Cali y la Institución Universitaria Antonio José Camacho (Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	15.443	17.650	24.996	1%
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	161	25	1.419	0%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	308.635	315.192	252.238	94%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	146.778	45.958	-3.955	14%
E.S.E. RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	6.240	8.727	5.858	2%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	-863	-663	-82	0%
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	-5.322	-2.106	-578	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	-2.701	2.291	-955	1%
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	12.643	11.478	447	2%
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	-750	-710	-2.131	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	480.264	397.843	277.258	117%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	9.996	-5.460	1.254	0%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	-17	-2	410	0%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	594	1.967	3.590	1%
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	-1.082	3.741	22.095	2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	9.491	246	27.348	3%
TOTAL GENERAL	489.755	398.088	304.606	120%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Adicionalmente, se encontró que en 2020 el 7,9% de los ingresos totales de las EDS se originó en transferencias corrientes del Distrito. El nivel de dependencia fiscal de los establecimientos públicos fue del 49%, mientras que de las empresas del 7%. En la Empresa de Transporte Masivo, el Instituto Popular de Cultura y Escuela Nacional del Deporte, la mayor parte de sus ingresos (más del 50%) se originó en transferencias (Tabla 17); entidades que, en todo caso, no han sido generadoras de déficits recurrentes.

En relación con el endeudamiento público, solamente tres entidades descentralizadas del Distrito contabilizaron deuda pública: La Red de Salud del Norte³⁸, la Escuela Nacional del Deporte y EMCALI, las cuales exhibieron una relación deuda sobre ingresos

³⁸ Correspondiente a crédito de corto plazo.

corrientes de 3,7%, 21,3% y 36,4%³⁹, respectivamente. Con corte al 31 diciembre de 2020, se encontraba vigente la calificación de riesgo de EMCALI (BBB)⁴⁰ y la Escuela Nacional del Deporte (AA+)⁴¹ (Tabla 17).

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	Sin calificación de riesgo
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	26,4%	0,0%	Sin calificación de riesgo
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C.E.E.S.P.	0,0%	36,4%	BBB
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	55,5%	0,0%	No vigente (BBB+)
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	13,1%	0,0%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	0,0%	0,0%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	0,0%	0,0%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL NORTE	5,3%	3,7%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL ORIENTE	7,0%	0,0%	Sin calificación de riesgo
E.S.E. RED DE SALUD DEL SURORIENTE	0,0%	0,0%	Sin calificación de riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	7,3%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	31,7%	0,0%	Sin calificación de riesgo
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	78,3%	0,0%	Sin calificación de riesgo
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	50,8%	21,3%	A+
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	12,8%	0,0%	No vigente (BB-)
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	30,1%		
TOTAL GENERAL	7,9%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable, para la vigencia 2020 las entidades descentralizadas contaban con \$0,05 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo (inferior a lo observado el año anterior cuando alcanzó \$0,1). Como se puede apreciar en la Tabla 18, doce (12) entidades tenían problemas de liquidez, de las cuales 3 evidenciaron tendencia recurrente al déficit (hospitales Red de Salud de Ladera, Hospital Geriátrico y Red de Salud del Suroriente). En todo caso estas entidades no registraron altos niveles de dependencia fiscal. En el caso de la Empresa de Transporte Masivo y la Servicios Varios se identificó una débil posición patrimonial⁴².

Los pasivos contingentes totalizaron \$1,13 billones al cierre de 2020 (Tabla 18), cifra equivalente al 28% del total de ingresos del sector descentralizado distrital. El 89% de dichas contingencias se encontraba concentrado EMCALI y la Empresa de Transporte Masivo.

Frente a la rentabilidad los resultados fueron mixtos: 3 entidades registraron margen Ebitda⁴³ positivo (EMCALI⁴⁴, Red de Salud Ladera e Institución Universitaria Antonio José Camacho) y 10 negativo. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE⁴⁵ -, ninguna entidad cerró con indicador negativo (Tabla 18).

³⁹ De acuerdo con cálculos de EMCALI, esta relación es del 34,92%.

⁴⁰ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <http://www.vriskr.com> – septiembre 23 de 2020.

⁴¹ La calificación de riesgo puede ser consultada a través de la siguiente página web: <https://www.fitchratings.com> - noviembre 13 de 2020.

⁴² Ninguna otra entidad exhibió patrimonio negativo.

⁴³ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

⁴⁴ Margen EBITDA calculado por la entidad en 17,3%.

⁴⁵ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Como se ha manifestado en informes anteriores, si bien a nivel agregado el sector descentralizado del municipio registró superávit, baja dependencia de transferencias, reducidos niveles de endeudamiento y fortaleza patrimonial y, en consecuencia, no se identificaron riesgos sistémicos, el análisis del desempeño financiero de algunas EDS alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para mejorar su situación.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE SERVICIOS VARIOS DE CALI - EN LIQUIDACION	0,0	1,0	0	Patrimonio negativo	N.D.
EMPRESA MUNICIPAL DE RENOVACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	0,2	0,9	1.804	2%	-83%
EMPRESAS MUNICIPALES DE CALI E.I.C. E.S.P.	0,0	0,4	738.301	1%	3%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DE CALI S.A.	1,7	6,0	268.939	Patrimonio negativo	-165%
E.S.E RED SALUD DEL CENTRO DEL MUNICIPIO DE CALI	2,6	0,1	21.852	10%	-2%
E.S.E HOSPITAL GERIATRICO ANCIANATO SAN MIGUEL	0,1	0,1	2	0%	-12%
E.S.E RED DE SALUD DE LADERA DE SANTIAGO DE CALI	0,2	0,1	26.509	1%	6%
E.S.E RED DE SALUD DEL NORTE	0,5	0,1	525	4%	-3%
E.S.E RED DE SALUD DEL ORIENTE	0,8	0,1	62.152	2%	-3%
E.S.E RED DE SALUD DEL SURORIENTE	0,1	0,3	3.211	6%	-3%
SUB TOTAL EMPRESAS			1.123.294		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA DE SANTIAGO DE CALI	5,2	0,4	7.852	11%	-57%
INSTITUTO POPULAR DE CULTURA	5,3	0,0	27	4%	-220%
ESCUELA NACIONAL DEL DEPORTE	0,7	0,2	0	1%	-112%
INSTITUTO TECNOLÓGICO MUNICIPAL ANTONIO JOSÉ CAMACHO	3,3	0,1	0	24%	16%
TOTAL GENERAL			1.131.173		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

EL Distrito Especial de Santiago de Cali cuenta con un total de seis (6) Empresas Sociales del Estado (ESE), las cuales hacen parte de la red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) al Departamento del Valle del Cauca.

Para 2019 (basado en información de 2018) el hospital Geriátrico Ancianato San Miguel fue categorizado en riesgo medio por el MSPS⁴⁶. Los demás hospitales fueron categorizados sin riesgo o riesgo bajo. Es importante aclarar que, debido a la emergencia sanitaria, no se adelantó la categorización del riesgo de la Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2020⁴⁷.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica⁴⁸, se tenía un total de 2.511 procesos judiciales en contra por una cuantía estimada de \$2,1 billones, monto equivalente al 57% de los ingresos presupuestales de la vigencia 2020 y que en su mayoría correspondían a procesos de tipo administrativo.

Los gastos por concepto de sentencias y conciliaciones exhibieron un retroceso del 70% real y no resultaron representativos en la estructura de gastos del Distrito.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Distrito de Santiago de Cali fue calificado en Crítico-Medio en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la

⁴⁶ Resolución 1342 de 2019 del Ministerio de Salud y Protección Social. El año anterior fue categorizado en riesgo alto.

⁴⁷ Resolución 0856 del 29 de mayo de 2020

⁴⁸ Corte 31 de diciembre de 2020.

Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

La Dirección General de Apoyo Fiscal tomó nota del Informe Final de la Auditoría de Desempeño al Programa de Alimentación Escolar – PAE realizado en una muestra de 21 entidades territoriales, entregado a la opinión pública en agosto de 2017 por la Contraloría Delegada para el Sector Social - CDSS de la Contraloría General de la República. Según este informe, el Distrito presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio de alimentación escolar relacionada con una alta inejecución de recursos del PAE en el marco de la bolsa común.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Distrito y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial, documento prediagnóstico que dio lugar a unos eventos de riesgos preliminares, tales como: i) no envío de información; ii) realización de operaciones financieras no autorizadas y iii) no disponer de mecanismos de participación ciudadana, entre otros. Por lo cual se realizó una visita de reconocimiento institucional, cuyo resultado no evidenció situaciones de riesgo en el uso de los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones que ameriten la adopción de una medida en el marco del Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del Covid-19 no socavaron la solidez de las finanzas distritales evidenciadas en los últimos años. La culminación exitosa del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en 2018 fue un aspecto determinante.
- El recaudo tributario mostró alta resiliencia ante la crisis ocasionada por la pandemia del Covid-19. El dinamismo de la cartera, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto 678 de 2020, así como las señales de reactivación económica en el último trimestre, explicaron dicho resultado.
- Al cierre de 2020 el Distrito de Santiago de Cali contabilizó superávit fiscal gracias al aumento del ahorro corriente y la disminución del déficit de capital. En el primer caso debido a los menores gastos en inversión social y la reducción de las transferencias hechas por la administración distrital; y en el segundo, por la contracción de la formación bruta de capital - vinculada al ciclo político presupuestal -, y el aumento de los ingresos de capital por efecto de retiros del FONPET.
- La entidad registró un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$607.530 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos distintos al SGP con destinación en otros sectores de inversión y recursos de libre destinación.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control.
- A 31 de diciembre de 2020 el Distrito se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Por primera vez en su historia, la entidad obtuvo calificaciones de riesgo interna en la máxima nota (AAA).
- El sector descentralizado distrital registró superávit, baja dependencia fiscal, mínimo endeudamiento y fortaleza patrimonial, pero en algunas entidades se detectaron problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, así como resultados adversos en términos de rentabilidad, que sugieren la necesidad de monitoreo permanente por parte de la Administración Central.
- Para 2019 (basado en información 2018) ninguna de las cuatro E.S.E del Distrito fue categorizada en riesgo medio o alto por parte del MSPS.
- Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 57% del total de ingresos de la vigencia 2020.

- El Distrito no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.
- Para lo que resta del cuatrienio de gobierno, uno de los principales retos de la administración distrital descansa en dinamizar los proyectos de inversión contenidos en su Plan de Desarrollo, permitiendo así flujos de recursos para las necesidades en materia de salud pública, asistencia a la población más vulnerable (reducción de la pobreza), reactivación económica y seguridad. El cupo de endeudamiento aprobado por \$650.000 millones es un instrumento que fortalece el margen de maniobra de la entidad.

DISTRITO ESPECIAL SANTIAGO DE CALI

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	3.460.630
INGRESOS CORRIENTES	3.381.743
Tributarios	1.595.030
No Tributarios	160.013
Transferencias	1.626.701
GASTOS (sin financiación)	3.339.303
GASTOS CORRIENTES	2.962.173
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	626.229
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	66.790
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	2.242.252
Intereses y Comisiones de la Deuda	26.903
BALANCE CORRIENTE	419.570
INGRESOS DE CAPITAL	78.887
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	377.129
BALANCE DE CAPITAL	-298.242
BALANCE TOTAL	121.327
FINANCIACIÓN	399.608
Endeudamiento Neto	85.893
Desembolsos	85.893
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	313.715
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	3.860.238
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	3.339.303
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	520.935
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	176.227
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	138.537
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	37.690

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Cartagena es la segunda ciudad más importante de la Costa Caribe. Para 2020 la proyección de la población según el DANE fue de 1.057.767 habitantes de los cuales el 96% estaría ubicada en la cabecera y el resto en la zona rural. Esta corresponde a la quinta ciudad más poblada de Colombia.

Su desarrollado urbano que incluye la conservación del centro histórico la ha convertido en uno de los puertos de mayor importancia de Colombia, del Caribe y del mundo, así como un célebre destino turístico.

De acuerdo con el DANE¹, para 2019 el PIB del Distrito de Cartagena se estimó en \$22,5 billones, representando el 66% del agregado departamental, y creciendo 7% frente a 2018², lo que demuestra su importancia en la economía.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) informó que, en todo 2020, la tasa de desempleo en Colombia cerró en 15,9%, lo que representó un aumento de 5,4 puntos porcentuales frente a 2019 (10,5%). En Cartagena la tasa de desempleo de la ciudad en el periodo estuvo por debajo del promedio nacional, alcanzado 14,6%. Otro aspecto que se destaca del informe del Dane es la tasa de informalidad de Cartagena que se ubicó en el 56,4%, por encima de las 23 ciudades que mide el estudio (49,0%) y de las 13 principales ciudades y área metropolitanas (48,1%).

En 2020 la ciudad mostró una tasa de inflación de 0,35%, la segunda más baja de las principales ciudades del país y muy por debajo de la variación nacional del IPC (1,61%). Los bienes y servicios que más influyeron en los precios en la ciudad estuvieron asociados a los servicios de educación y al precio de los bienes de consumo relacionados con bebidas alcohólicas, prendas de vestir y artículos para el hogar.

En 2020, la incidencia de la pobreza monetaria que mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza se calculó en el 47,8% por encima del promedio nacional (42,5%). El Coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso, para la ciudad de Cartagena fue de 0,499 en 2020 frente a 0,448 en 2019, es decir un deterioro de los ingresos de 0,051 puntos en dicho indicador.

De acuerdo con la información del Ministerio de Educación Nacional en 2019, la tasa de cobertura neta en transición fue del 75,1%, en educación media del 55,08%, secundaria y primaria fue del 92,58% y 107% respectivamente. En promedio, la cobertura supera el 100%, es decir por encima del porcentaje nacional y departamental. La cobertura en salud alcanzó en el Distrito de Cartagena el 98,7%, aumentando un punto porcentual frente a 2018 y levemente por debajo del índice nacional.

Con relación a la situación de los servicios públicos, los indicadores muestran que al final de 2019, la cobertura de acueducto era de 94%, significativamente superior a Colombia (86,4%). Igual situación frente al alcantarillado que alcanza el 86,8%, frente a un 50,9% del Bolívar y del 76,6% en Colombia. Si bien en materia de cobertura de internet de banda ancha se mejoró, sigue siendo baja y alcanzó el 14,8%, superior al promedio nacional (13,8%).

La última evaluación de desempeño municipal señala un índice integral (MDM) de 63,26 y posición 84 a nivel nacional, Y reflejó mejoras en la gestión administrativa y fiscal del Distrito.

¹ Las cifras de PIB y población corresponden a los datos más actualizados publicados por el DANE; El índice de importancia económica o se encuentra disponible para el año 2018.

² Fuente: DANE, Valor Agregado por municipio. Serie 2016-2018p

Al cierre de 2019 el Distrito de Cartagena arrojó un superávit fiscal y al considerar las partidas de financiamiento (endeudamiento neto y recursos del balance), el distrito presentó un superávit presupuestal de \$258.162 millones. Dio cumplimiento de los indicadores de gasto del nivel central, del Concejo y la Personería. Los de la Contraloría superaron los toques permitidos. Se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. Adicionalmente, Fitch Ratings otorgó al Distrito de Cartagena de Indias la calificación AA-(col), con perspectiva estable, conservando la misma calificación de los últimos años. Debe tenerse en cuenta que la capacidad de pago del Distrito podría verse afectada por la existencia de obligaciones en el sector salud por prestación de servicios de salud y otras que al parecer estarían vencidas por más de un año.

Al final de 2019, el distrito se encontraba sujeto a la medida de Plan de Desempeño en el sector salud y medida correctiva de suspensión de giros de calidad en el sector educación en el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

I. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Según la última información disponible, la planta de personal del Distrito estaría compuesta por 1.714 cargos, de los cuales el 53% es del nivel asistencial, el 42% profesional y técnico y el 5% del nivel directivo y asesor.

Los pensionados de la Alcaldía fueron 1.645 de los cuales el 81% corresponden a pensionados de las Empresas Públicas Distritales. Del total, el 70% (1.151 pensionados) recibió mesadas por jubilación, el 27% (449 pensionados) por sustitución y el 3% por invalidez (45 pensionados).

Por su parte, el sector descentralizado³ se encontraba conformado por nueve entidades, tres constituidas como empresas industriales y comerciales del Estado, una como Empresa Social del Estado y cinco como establecimientos públicos (ver Tabla 1)

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	DESARROLLO URBANO
TRANSCARIBE S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	TRANSPORTE MASIVO
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
COLEGIO MAYOR DE BOLÍVAR	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
DISTRISSEGURIDAD	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	SEGURIDAD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	MEDIO AMBIENTE
FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

II. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

A 31 de diciembre de 2020, los ingresos del Distrito de Cartagena, distintos a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), fueron de \$1.88 billones. Al tener en cuenta los recursos acumulados de vigencias anteriores por \$141.323 millones, los ingresos totales alcanzaron \$2,022 billones. Estos fueron menores en el 5% y correspondieron a un nivel de recaudo del 98% respecto al presupuesto definitivo.

De los ingresos corrientes, salvo las transferencias, los demás se contrajeron. Su dinámica favorable se originó por el incremento en las asignaciones para aseguramiento con origen en el SGP y en otros recursos administrados por la ADRESS.

³ Ver sección de análisis financiero del sector descentralizado.

Así mismo, los de capital se redujeron en 34% en términos reales, dado el descenso en la incorporación de disponibilidades de vigencias anteriores y que no se dieron recaudos importantes como el Desahorro del FONPET, lo que no alcanzó a ser compensado con el mayor flujo de recursos por cofinanciación y excedentes financieros.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	760.583	667.315	-14%	36%	33%
Transferencias	1.046.618	1.159.708	9%	50%	57%
Ingresos de capital	291.658	194.763	-34%	14%	10%
Recursos del Balance	234.135	141.323	-41%	11%	7%
Otros ¹	57.523	53.439	-9%	3%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	2.098.859	2.021.786	-5%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Situación similar tuvieron los de recaudo propio. De éstos, tan sólo el impuesto predial unificado tuvo comportamiento positivo, cuyo recaudo se vio favorecido por la implementación de las estrategias de recuperación de cartera y los alivios tributarios dispuestos en los decretos de emergencia. Entre tanto, la segunda renta en importancia, es decir industria y comercio, mostró un descenso del 13%, afectado negativamente por las medidas de confinamiento que reducen la dinámica económica en la ciudad.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	6.299	4.029	-37%	1%	1%
Estampillas	20.268	9.622	-53%	3%	2%
Sobretasa a la gasolina	40.139	27.728	-32%	6%	4%
Impuesto predial unificado	245.760	290.785	16%	35%	47%
Impuesto de industria y comercio	300.156	265.483	-13%	43%	43%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	1.239	0	-100%	0%	0%
Otros impuestos	83.877	22.040	-74%	12%	4%
TOTAL	697.738	619.687	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los gastos (sin incluir compromisos financiados con SGR) sumaron \$1,75 billones, 93% de lo presupuestado. Se contrajeron en el 12%, es decir en mayor proporción que los ingresos, teniendo en cuenta, además de la crisis sanitaria y su efecto en los ingresos, la influencia del ciclo político presupuestal, por ser inicio del periodo de gobierno

Los diferentes conceptos de gasto tuvieron en general descenso, aunque, en mayor proporción en el servicio de la deuda⁴. Lo anterior llevó a una leve recomposición ganando espacio la inversión. En 2020, el 78% estuvo representado en inversión, 19% en funcionamiento y 2% servicio de la deuda.

⁴ Las amortizaciones estuvieron por debajo de la mitad de la ejecución del año anterior, dadas las facilidades otorgadas por el sistema financiero en el marco de la pandemia

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	372.672	335.973	-11%	19%	19%
Inversión	1.505.065	1.373.449	-10%	77%	78%
Servicio de la deuda	87.208	43.481	-51%	4%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	1.964.944	1.752.903	-12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento fueron inferiores (12%) a los observados en 2019, comportamiento soportado en lo fundamental por descensos significativos en los gastos de personal y generales, los que en términos reales decrecieron el 6% y el 36% respectivamente.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	138.343	131.525	-6%	37%	40%
Gastos generales	82.470	53.575	-36%	22%	16%
Transferencias	148.989	147.373	-3%	40%	44%
Otros gastos de funcionamiento	224	0	-100%	0%	0%
TOTAL	370.026	332.473	-12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los nuevos compromisos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR descendieron 10% como consecuencia de la contracción en los gastos en formación bruta de capital (en más del 60%) especialmente en los sectores de educación, vivienda, vías y sectores. La financiación de déficit fiscal de inversión⁵ aumentó significativamente, mientras los gastos operativos en sectores sociales permanecieron constantes. Las fuentes que ampararon tales compromisos se distribuyeron entre SGP (51%), cofinanciación y otras transferencias nacionales (27%), recursos de capital (2%) e ingresos corrientes de libre destinación (17%) y de destinación específica (7%).

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

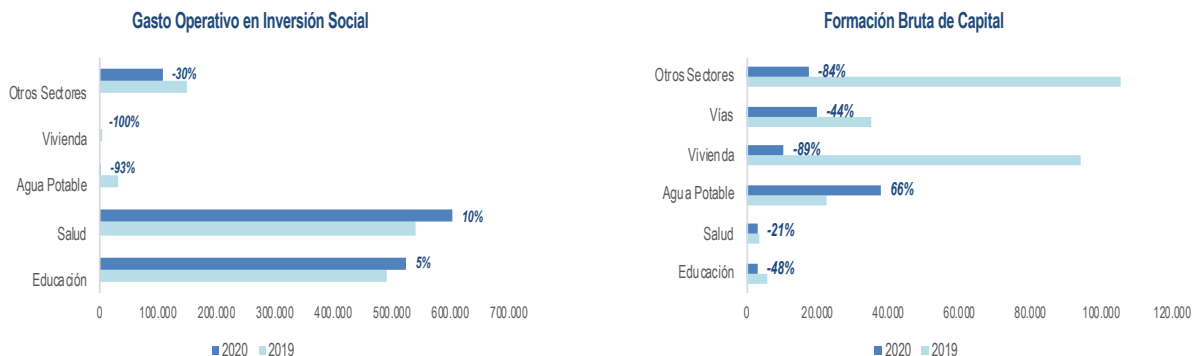
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	496.457	526.965	4%	33%	38%
Salud	543.901	606.141	10%	36%	44%
Agua Potable	54.145	39.978	-27%	4%	3%
Vivienda	98.953	10.384	-90%	7%	1%
Vías	34.968	19.737	-44%	2%	1%
Otros Sectores	255.936	124.646	-52%	17%	9%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	20.705	45.598	117%	1%	3%
TOTAL	1.505.065	1.373.449	-10%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁵ Dirigido al saneamiento de deudas por prestación de servicios de salud

Gráfico 1 GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Durante 2020 el Distrito sirvió deuda financiera por \$43.428 millones, de los cuales el 30% correspondió a intereses y el 70% a amortizaciones. Teniendo en cuenta esta dinámica y que no se dieron nuevos desembolsos, el saldo a diciembre de 2020 alcanzó \$201.211 millones.

De acuerdo con el perfil de pagos, el 17% se amortizará en 2021 y durante el resto de la actual administración el 32%. El restante se cancelará de 2024 hasta 2030.

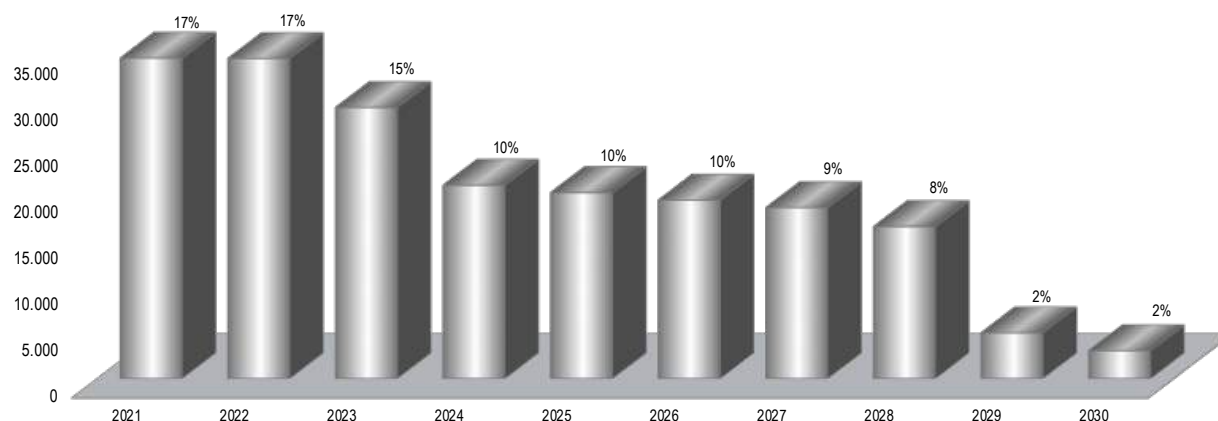
En 2020 la Calificadora de Fitch Ratings otorgó la calificación, para el Distrito de Cartagena de Indias, de AA+, con perspectiva estable.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total 2020	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	172.695	201.211	100%	COP	DTF	1%
Total Deuda Interna	172.695	201.211	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	172.695	201.211	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020 la entidad finalizó con compromisos de gasto inferiores a los ingresos recaudados de la vigencia en \$160.939 millones.

El determinante de este resultado positivo se origina en el balance de la cuenta corriente, al darse un menor descenso en los ingresos frente a los gastos de este tipo. El déficit de la cuenta de capital también fue menor dado el descenso drástico en los gastos por formación bruta de capital.

Al tener en cuenta las disponibilidades de caja, el resultado presupuestal fue positivo en más de \$268.000 millones (Tabla 8).

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	199.048	244.445
Resultado balance de capital	-229.785	-83.507
Déficit o superávit fiscal	-30.738	160.938
Financiamiento	164.653	107.944
Endeudamiento neto	-69.483	-33.379
Recursos del balance	234.135	141.323
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	133.915	268.882

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Distrito de Cartagena, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$6,4 billones, los cuales se incrementaron levemente con relación a la vigencia anterior (7%⁶). El 33% estuvo representado por propiedades, planta y equipo, 33% por cuentas por cobrar, 18% por otros activos, 8% por bienes de uso público y 7% entre efectivo e inversiones.

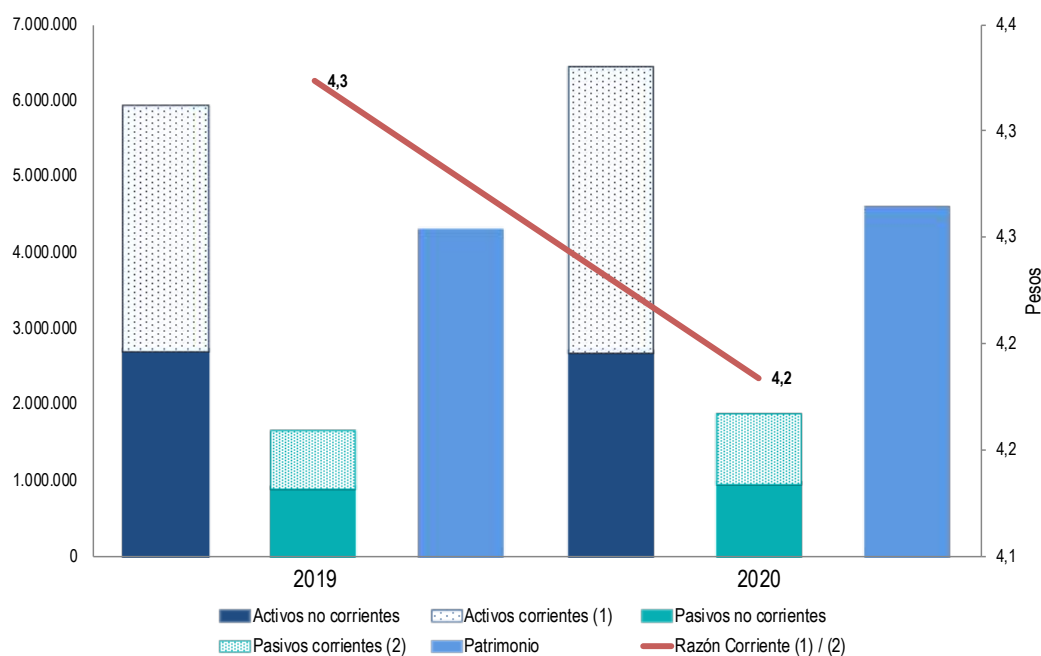
Con relación a 2019, la estructura del activo mostró variaciones, derivados del aumento en el saldo de las cuentas de efectivo y de cuentas por cobrar.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, en términos reales fueron mayores en el 15% y presentaron un saldo de \$3,7 billones, equivalentes al 58% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$1,8 billones, y también se aumentaron el 12% real. El 44% estuvo representado por cuentas por pagar, 28% beneficios a empleados, 13% préstamos por pagar y 14% por provisiones. El saldo de provisiones y otros pasivos disminuyó el 14% y 88% respectivamente, mientras que las préstamos y cuentas por pagar subieron el 64% y 16% cada una.

La composición del pasivo entre corto y largo plazo señala que las obligaciones corrientes, es decir exigibles en un plazo no superior a un año representan en Cartagena el 48% del total del pasivo. Estas son un 19% mayores que el saldo reflejado al final de 2019⁷ (Gráfico 3).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



De conformidad con lo anterior existen para 2020 \$4,2 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que, sigue siendo positiva y creció más de 1 punto respecto a 2019. La razón calculada indicaría, en principio, que el Distrito no estuvo

⁶ Variaciones calculadas sobre precios constantes

⁷ Para efectos de comparar de manera adecuada los indicadores de liquidez, se hizo ajuste en la clasificación de la deuda pública y del cálculo actuarial en 2018, los que fueron clasificados erróneamente como pasivos corrientes en ese año.

expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año (\$897.071 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$3,7 billones⁸).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁹ se estimó en \$770.042 millones¹⁰, de los cuales, una porción importante correspondería a deudas causadas por prestación de servicios de salud, sentencias judiciales y con proveedores de bienes y servicios y proyectos de inversión¹¹. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración distrital defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

Es necesario advertir que, si bien los indicadores de liquidez muestran suficiencia de recursos, debe considerarse la destinación legal de las fuentes de financiación que impiden su libre disposición. Por lo anterior, el análisis de liquidez debe complementarse con el cruce de los disponibles en activos líquidos y las obligaciones a corto plazo tomando como primer criterio la fuente de financiación, que permita identificar el nivel de cobertura de estas.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de 2020, El Distrito de Cartagena tenía \$437.963 millones de disponibilidades (saldo en caja y bancos e inversiones temporales), en su mayoría rentas con destinación específica (distintas al SGP) para financiar diversos sectores de inversión. Por su parte, el total de exigibilidades alcanzó \$128.018 millones (principalmente cuentas por pagar y reservas presupuestales), de tal forma que se tenía un excedente de tesorería de \$309.946 millones, especialmente originado en la fuente SGP (en mayor cuantía en los sectores de asignaciones especiales, propósito general y salud) y otros recursos de destinación específica distintos al SGP (destinado a otros sectores de inversión).

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	0	0	0
De destinación específica	437.963	128.018	309.946
SGP	86.861	28.875	57.986
SGP Educación	29.090	19.081	10.008
SGP Salud	17.806	5.147	12.659
SGP Agua potable	7.600	2.953	4.647
SGP Propósito general	16.031	1.473	14.558
SGP Asignaciones especiales	16.333	220	16.113
Recursos del crédito	50.536	0	50.536
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	300.567	99.143	201.424
TOTAL	437.963	128.018	309.946

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁸ Es preciso mencionar que más del 60% de estos activos corrientes corresponde a cuentas por cobrar, dentro de las cuales el 80% corresponde a cartera tributaria. En caso de que esta no esté adecuadamente constituida, podría estar subestimando estos indicadores.

⁹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹⁰ Un poco mayor al calculado el año anterior

¹¹ El saldo contable de cuentas por pagar en bienes y servicios y proyectos de inversión supera los \$800.000 millones, mientras las cuentas por pagar de 2020 (del cierre presupuestal) se acercan a \$67.000 millones.

Es necesario indicar que dentro de las exigibilidades fueron reportadas las cuentas por pagar de la vigencia anterior por \$67.068 millones, de vigencias anteriores por \$21.192 millones y las reservas presupuestales por \$26.906 millones, es decir obedecen exclusivamente a aquellos compromisos que afectaron el presupuesto del Distrito. Al respecto, debe considerarse la presencia de otras exigibilidades de carácter extrapresupuestal, como, por ejemplo, la deuda acumulada por prestación de servicios de salud a cargo de la entidad territorial, sentencias judiciales, entre otros. Esto conllevó a que, al cierre de la vigencia, no se reflejaran faltantes en las fuentes de financiación.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

De acuerdo con los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, se presenta en consecuencia el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo las siguientes presunciones

- ✓ No se proyectan desembolsos por parte de las entidades financieras en 2021.
- ✓ Intereses proyectados para 2020 según proyección para la vigencia por \$34.544 millones.
- ✓ Autorizaciones para comprometer presupuestos de vigencias futuras¹² proyectadas para la vigencia 2021: \$0

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 8%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 23% que ubican a la entidad por debajo de los límites legales.

Una estimación más realista de la capacidad de pago incrementa el indicador de solvencia al 11% y el de sostenibilidad al 135%. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública (PNFVA¹³) que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

¹² Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

¹³ Ver análisis contable

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	727.114	693.561
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	727.114	693.561
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	283.469	282.675
3. Gastos recurrentes		88.816
4. Ahorro operacional (1-2-3)	443.645	322.070
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	166.667	936.709
5.1 Total saldo de la deuda	201.211	201.211
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	34.544	34.544
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		770.042
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	34.544	34.544
6.1 Total de intereses de la deuda	34.544	34.544
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	8%	11%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	23%	135%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera adicional, el Distrito continúa mostrando superávit primario en 2020¹⁴ (\$312.311 millones), equivalente a más de 7 veces el servicio de la deuda.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para 2020 el Distrito estuvo clasificado en categoría especial, por ello el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 50% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue 46%, encontrándose por debajo del límite legal vigente.

Lo anterior, muestra la contracción en las variables que son utilizadas para el cálculo del indicador, derivado de los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en los capítulos anteriores.

¹⁴ Es mayor al observado al final de 2019

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	553.481	520.198	-8%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	279.132	239.953	-15%
3. Relación GF/ICLD	50%	46%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	0%	-4%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 12 a la 14 muestran que el Distrito superó los límites legales del gasto para el Concejo Distrital y la Contraloría.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	9.968	10.311
2. Límite establecido por la Ley 617	10.099	9.668
Remuneración Concejales	1.797	1.865
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	8.302	7.803
3. Diferencia	-131	643

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	7.281	7.700
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	6.090	6.322
3. Diferencia	1.191	1.378

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	8.732	8.218
2. Límite establecido por la Ley 617	8.856	8.323
3. Diferencia	-124	-106

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Cartagena se consolida actualmente como una de las ciudades con más crecimiento, desarrollo y proyección de la región y de Colombia debido a sus condiciones y ubicación geográfica, lo que debe ser motivo para fortalecerse aún más institucionalmente mejorando su capacidad de respuesta en todos los frentes.

Junto con esto, un reto central de la ciudad para los próximos años consiste en consolidar los programas de crecimiento y desarrollo, con programas de inversión en formación bruta de capital y gastos operativos en sectores sociales que promuevan el cierre de brechas. Para ello, programas como Ciudades Sostenibles y Competitivas impulsado por el gobierno Nacional a través de Findeter (con la cooperación del BID) o Diamante del Caribe, junto con los proyectos a ejecutar a través de los diferentes fondos del Sistema General de Regalías, se convierten en oportunidades para la ciudad.

A pesar de la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19, el impacto real ha estado por debajo de lo esperado, lo que demuestra las fortalezas del Distrito en materia de administración de sus rentas. El sostenimiento de sus ingresos propios representa la garantía para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones financieras y no financieras.

La entidad ha dado uso de las facultades otorgadas por los Decretos de emergencia con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, y reorientar rentas con destinación específica, así como la obtención de créditos de tesorería, habilitando instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por el Distrito, al final de 2019 se constituyeron reservas presupuestales (para ser ejecutadas en 2020 y en su mayoría en inversión) por \$98.557 millones, principalmente por proyectos en los sectores de salud y vías.

De acuerdo con el reporte de la entidad territorial, el 70% de las reservas terminaron convirtiéndose en obligaciones por la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados. Al respecto, es necesario recalcar sobre el cumplimiento de las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	84.750	98.557
(-) Ejecutadas por funcionamiento	110	1.367
(-) Ejecutadas por inversión	32.102	67.896
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	52.538	29.294

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de esta variable puede estar indicando dificultades en la ejecución de los recursos y acumulación en el rezago presupuestal.

3. Provisión del Pasivo Pensional

La última información disponible señala que los aportes provisionados en la cuenta del Distrito en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 90% del mismo. El resto de las reservas respaldan el pasivo de los sectores educación y salud.

El valor total de los pasivos pensionales en cabeza del Distrito, según el último cálculo actuarial (a diciembre de 2019) se estima en \$448.886 millones.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De conformidad con los reportes efectuados por el Distrito de Cartagena a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado representaron el 36% de los recaudos corrientes de la entidad territorial¹⁵, equivalentes a \$665.455 millones y fueron inferiores en el 6% frente al año anterior. Por otra parte, los gastos fueron de \$579.673 millones, 11% más bajos que en 2019, lo que llevó a que, al igual que el año anterior se liquidara superávit presupuestal, esta vez de \$85.782 millones.

Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales - recursos del crédito - Disponibilidades¹⁶-venta de activos) - (Gastos totales-amortizaciones deuda-Reservas funcionamiento y operación-Reservas inversión y deuda) se encuentra que el sector descentralizado en su consolidado finalizó con superávit fiscal de \$26.510 millones, en este caso equivalentes al 0,6 veces el resultado del año anterior.

Cabe mencionar que la mayor parte del superávit se concentra en las empresas distritales en donde Transcribe S.A. y ESP Aguas de Cartagena. Entre tanto la ESE Cartagena de Indias registró superávit fiscal por tercer año consecutivo.

De este grupo se resalta que a pesar de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. registró déficit, éste fue sigue mostrando tendencia a la baja.

En los establecimientos públicos se observó que sólo CORVIVIENDA presentó resultado fiscal deficitario, sin embargo, fue cubierto con disponibilidades de vigencias anteriores.

En el consolidado, durante el periodo 2018 - 2020 las EDS distritales evidenciaron mejoramiento en su situación fiscal al mostrar resultado superavitario durante este lapso (ver Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	40.169	26.459	28.213	17%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLIVAR S.A.	-38.583	-12.894	-10.075	0%
TRANSCRITE S.A.	-4.182	36.424	17.981	6%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	12.436	6.085	16.253	5%
SUB TOTAL EMPRESAS	9.840	56.073	52.372	28%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	-2.307	3.582	16.556	1%
DISTRISSEGURIDAD	-318	-727	1.194	0%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	5.664	1.704	6.240	1%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	-3.017	-12.597	-57.317	5%
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	1.641	-4.998	7.465	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	1.663	-13.037	-25.862	8%
TOTAL GENERAL	11.503	43.037	26.510	36%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

¹⁵ Esta proporción fue menor en 3 puntos porcentuales frente a 2019

¹⁶ Sólo son descontados para el cálculo del resultado fiscal de los establecimientos públicos, y no para las empresas al estar sometidas a las condiciones del mercado.

En la estructura de ingresos, los corrientes representaron el 78% (por debajo que el año anterior), y de éstos el 20% fueron transferencias. De las empresas, fue Transcribe S.A. y de los establecimientos públicos Corvivienda y el Instituto de Patrimonio y Cultura, los mayores receptores.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	0,0%	83,7%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A.	0,0%	0,0%
TRANSCARIBE S.A.	42,0%	126,3%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	2,1%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	9,0%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	45,1%	0,0%
DISTRISSEGURIDAD	0,0%	0,0%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	46,7%	0,0%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	23,1%	0,0%
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	99,3%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	36,9%	
TOTAL GENERAL	15,2%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoros de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Al final de 2020, dos empresas reflejaron saldo de deuda pública. La mayor proporción la tiene Aguas de Cartagena cuyo saldo de la deuda pública equivale al 84% de sus ingresos corrientes, seguida por Transcribe S.A, (equivalente al 126% sus ingresos corrientes).

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con \$3,2 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, indicador que estaría por encima frente al de 2019. Sin embargo, en buena parte es jalonado por el indicador calculado en los establecimientos públicos¹⁷ (ver Tabla 18).

Transcribe S.A. y Aguas de Cartagena muestran el mayor nivel de compromiso patrimonial, es decir su pasivo representa un alto porcentaje de su activo. Debe considerarse que los activos del sector en su consolidado sumaron \$1,1 billones, mientras los pasivos alcanzaron \$590.827 millones, equivalentes al 18% y 32% respectivamente de los saldos en cabeza de la administración central.

Se registraron obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado estimadas en \$242.043 millones, concentradas en mayor proporción en las empresas. Del total de las pretensiones, la mitad corresponden a Aguas de Cartagena. En general, la presencia y estimación de contingencias se redujo frente al valor observado en la vigencia anterior.

¹⁷ El indicador de liquidez muestra que los establecimientos públicos tendrían \$5,8 de respaldo por cada \$1 de pasivo corriente.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A.	0,2	0,8	124.543	25%	28%
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A.	0,0	0,2	39.341	4%	-213%
TRANSCARIBE S.A.	0,0	1,2	39.937	Patrimonio negativo	-112%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS	0,1	0,2	21.323	3%	11%
SUB TOTAL EMPRESAS			225.143		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
COLEGIO MAYOR DE BOLÍVAR	12,2	0,0	96	8%	-134%
DISTRISSEGURIDAD	2,2	0,1	0	36%	20%
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA	5,1	0,2	4.563	56%	-552%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA	4,8	0,1	12.240	59%	N.D.
INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS	4,5	0,1	0	12%	-370%
TOTAL GENERAL			242.043		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron variables. En las empresas, sólo Aguas de Cartagena y la ESE Hospital Local Cartagena de Indias registraron margen Ebitda¹⁸ positivo. Entre tanto, en relación al resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE¹⁹ -, se encontró que los establecimientos públicos cerraron con este indicador positivo, así como en las empresas, salvo Transcribe que registró patrimonio negativo.

Es preciso mencionar que el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan de Desarrollo), dispuso que las entidades territoriales debían incorporar en su MFMP “el análisis de la situación financiera de las entidades del sector descentralizado y hacer ejercicios de simulación sobre el impacto que puedan tener los resultados de dichas entidades en las finanzas de la entidad territorial y en los indicadores de las normas de responsabilidad fiscal territorial”, capítulo que debe contener un análisis explícito de los efectos del desempeño fiscal del sector descentralizado sobre las finanzas locales.

En línea con lo anterior, y considerando la situación del sector descentralizado distrital se recomienda coordinar el seguimiento e incluir en el análisis el desempeño fiscal de los establecimientos públicos como parte del sector gobierno general, tal como lo recomiendan los estándares internacionales de estadísticas fiscales, en especial el manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI 2014.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Desde diciembre de 2017 se encuentra viabilizado el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE Hospital Local Cartagena de Indias, luego de que mediante resolución 1755 de 2017 del 30 de mayo de 2017 fuera categorizada en riesgo alto.

Durante 2019 se ejecutaron en el PSFFH los recursos del FONPET (Lotto en línea) por valor de \$17.251 millones para el pago de pasivos de la ESE. A diciembre de 2020 se prevé cumplimiento del programa por parte de la ESE, cuyo plazo finaliza en 2021.

¹⁸ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

¹⁹ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

5. Pasivos Contingentes

El Distrito informó la existencia de 1.990 procesos en curso con pretensiones por \$1,3 billones, de los cuales se estima que \$437.343 millones podrían representar alguna afectación sobre sus finanzas²⁰, siendo los más representativos siguen siendo las acciones de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho y los ejecutivos.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	12	16	20.274	56.592	3%	4%
Acción de Cumplimiento	27	28	20	3	0%	0%
Acción Popular	396	408	0	38.147	0%	3%
Acción de Tutela	1083	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	45	55	419	155	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	800	699	144.698	415.019	18%	31%
Acción Contractual	38	48	47.071	48.773	6%	4%
Acción de Reparación Directa	299	340	518.893	661.524	66%	49%
Ejecutivo Contractual	77	0	28.476	0	4%	0%
Ejecutivo Singular	32	103	10.621	98.529	1%	7%
Ordinario Laboral	214	195	17.116	20.938	2%	2%
Otros	18	98	312	7.414	0%	1%
TOTAL	3041	1990	787.900	1.347.094	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Se desconoce si el Distrito posee provisiones a través del funcionamiento de un fondo de contingencias que permitan apalancar este tipo de gastos. Se recomienda el monitoreo permanente y la conformación del este fondo en los términos dispuestos en la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo Nacional).

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1. Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo reportó para el Distrito de Cartagena riesgo alto en el componente sectorial de prestación de servicios. Actualmente adopta una medida preventiva, que fue objeto de reformulación y extensión durante la vigencia 2018, el cual se orientó a mejorar situaciones asociadas a inconsistencias en el reporte del Formulario Único Territorial, deficiencias en la estructura presupuestal, entrega de información de salud pública para permitir su evaluación y la acumulación de obligaciones por prestación de servicios de salud. Se espera que previo a la evaluación de cumplimiento esta medida finalice en el mes de mayo de 2021.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los impactos esperados sobre las finanzas distritales derivado de la declaratoria de emergencia sanitaria y económica en el país, se observó que, al cierre de 2020, las cifras superaron las expectativas logrando un descenso sobre el total de ingresos del 5%. Las perspectivas tributarias, a pesar de la baja, siguen siendo positivas, dados los efectos fiscales de las estrategias adoptadas en el marco de los Decretos de emergencia económica.

²⁰ Con probabilidad superior al 60% de fallo en contra

Para la vigencia 2020 la entidad finalizó con compromisos de gasto inferiores a los ingresos recaudados de la vigencia en \$160.939 millones. El determinante de este resultado positivo se origina en el balance de la cuenta corriente, al darse un menor descenso en los ingresos frente a los gastos de este tipo. El déficit de la cuenta de capital también fue menor dado el descenso drástico en los gastos por formación bruta de capital.

El Distrito de Cartagena de Indias sigue mostrando niveles aceptables de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes, por debajo del tope máximo, al observarse una fuerte contracción en las variables que hacen parte del indicador con mayor énfasis en los gastos computables. 2020,

Durante 2020, el Distrito atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y finalizó con saldo de \$201.211 millones. De acuerdo con el perfil de pagos, el 17% se amortizará en 2021 y durante el resto de la actual administración el 32%. El restante se cancelará de 2024 hasta 2030. En 2020 la Calificadora de Fitch Ratings ratificó la calificación, para el Distrito de Cartagena de Indias, de AA+ con perspectiva estable, y posee capacidad de endeudamiento autónomo en los términos de la Ley 358 de 1997. Debe tenerse en cuenta que la capacidad de pago del Distrito podría verse afectada por la existencia de obligaciones en el sector salud por prestación de servicios de salud, sentencias judiciales y otras que al parecer estarían vencidas por más de un año.

A nivel agregado el sector descentralizado del Distrito registró superávit fiscal, señalando en el periodo 2018 - 2020 mejoramiento en su situación fiscal al mostrar resultado superavitario durante este lapso. Sin embargo, se observa que algunas empresas aún representan riesgos al calcular indicadores de liquidez bajos, como es el caso de Aguas de Cartagena y Transcaribe. Estas mismas entidades muestran alto volumen de endeudamiento. La ESE Local Cartagena de Indias fue categorizada en riesgo alto por el Ministerio de Salud y Protección Social y ejecuta de forma óptima un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

Si bien el número de los procesos judiciales disminuyó, las pretensiones se ajustaron lo que conllevó un aumento significativo en la estimación de las reclamaciones por vía judicial en contra del Distrito. Se recomienda el monitoreo permanente y la conformación del Fondo de Contingencias en los términos dispuestos en la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo Nacional).

Si bien el Distrito muestra señales de tener liquidez suficiente para cubrir la totalidad de sus pasivos de hasta un año de plazo, se recomienda evaluar el grado de efectividad de los activos líquidos para respaldar los pasivos vencidos por más de un año. Adicionalmente, es necesario abordar otras problemáticas como la existencia de sentencias judiciales y deudas en el sector salud, los que de no atenderse con prioridad, podrían generar riesgos importantes sobre las finanzas de la entidad.

En el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP, a diciembre de 2020 el Distrito ejecuta un Plan de Desempeño en el sector salud el que fue reformulado durante 2018 y espera finalice en el primer semestre de 2021.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	1.880.462
INGRESOS CORRIENTES	1.827.023
Tributarios	619.687
No Tributarios	47.628
Transferencias	1.159.708
GASTOS (sin financiación)	1.719.524
GASTOS CORRIENTES	1.582.577
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	332.473
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	3.501
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	53
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	1.236.503
Intereses y Comisiones de la Deuda	10.049
BALANCE CORRIENTE	244.445
INGRESOS DE CAPITAL	53.439
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	136.947
BALANCE DE CAPITAL	-83.507
BALANCE TOTAL	160.938
FINANCIACIÓN	107.944
Endeudamiento Neto	-33.379
Desembolsos	0
Amortizaciones	33.379
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	141.323
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	2.021.786
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.752.903
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	268.882
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	98.557
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	69.263
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	29.294

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Cúcuta es la capital del departamento de Norte de Santander, forma parte de la región centro oriente colombiana, en su jurisdicción se cuentan 10 corregimientos, 10 comunas y 798 barrios. Tiene una superficie de 1.098 Km² que representa el 5.1% del total departamental y su densidad poblacional es de 708 habitantes por km². De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 777.106 habitantes, cifra equivalente al 48% del total departamental. El PIB municipal proyectado para 2019 en precios corrientes se ha estimado en \$9.0 billones, creciendo 6% con relación a 2018 y representando el 59% del total departamental. El 78% del PIB estuvo determinado las actividades terciarias, seguido de las actividades económicas secundarias y primarias con 19% y 3%, respectivamente.

Con base en el informe de “Pobreza Monetaria en Colombia” del DANE, los resultados para 2020 reflejan que el 54% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 21% en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 43% y 15%, respectivamente. Respecto a 2019, se incrementaron en 10.7 y 8 puntos porcentuales la pobreza monetaria extrema y la pobreza monetaria, respectivamente.

La tasa de desempleo al cierre de 2020 se ubicó en el 17.9%, presentando un aumento de 4.2 puntos porcentuales respecto al 2019 y estuvo 2 puntos porcentuales por encima de la media nacional (15.9%), siendo la séptima ciudad con mayor índice de desempleo en el país. La proporción de la informalidad sobre el empleo ascendía al 73% frente al 48% del promedio de las principales ciudades y áreas metropolitanas. La inflación anual en 2020 fue de 2.89%, 1.3 puntos por encima de la variación nacional del IPC (1.61%).

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 98%, frente al 92% del promedio nacional y departamental. La cobertura de aseguramiento en salud en 2019, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 801.149 afiliados, de los cuales, el 57% fueron del régimen subsidiado; 41% del contributivo y 2% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 98.3% frente a 97.6% departamental y 98.9% nacional.

Según el Censo 2018, las coberturas de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica rural registraron niveles del 95%, 93% y 64%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 86%, 77% y 87% y departamentales del 83%, 79% y 81%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fueron del 10% y 25%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 10% y 27% y departamentales del 11% y 33%.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balance presupuestal, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal, con excepción de la transferencia legal a la contraloría.

Los efectos de la pandemia del COVID-19 y el deterioro del intercambio comercial con Venezuela han afectado sustantivamente el nivel de actividad económica en la región que se ha traducido en la contracción del gasto público en 2020, disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva, el empleo y el bienestar de la población. Para minimizar este impacto, el Municipio debe continuar con los esfuerzos de asistencia social y reactivación económica con el propósito de disminuir el desempleo y la pobreza.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración, los órganos de control y la secretaría de educación al cierre de 2020 ascendía a 596 cargos¹, distribuidos así: 485 en la Administración Central, 75 en organismos de control, 25 en la secretaría de salud y 11 en la secretaría de educación. Sobre la totalidad de la planta, el 27% son del nivel directivo, 8% del asesor, 26% del profesional, 8% del técnico y 31% del asistencial. El Municipio no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por \$29.045 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 19% se destinaron para atender gastos de funcionamiento y el 81% para cubrir gastos de inversión.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 297 empleados inscritos en carrera administrativa (50%), 168 de planta temporal (28%), 127 de libre nombramiento y remoción (21%) y 4 de periodo (1%).

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 61% del costo total del nivel central y de los órganos de control, mientras que el 8% y 31%, correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial, respectivamente.

El Municipio al cierre de 2020 reportó siete entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, entre ellas 3 establecimientos públicos, 2 empresas industriales y comerciales del estado, 1 empresa social del estado y 1 de asociación de municipios, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS E.I.S. CÚCUTA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
METROVIVIENDA CUCUTA	E.I.C.E. O.S.E.M.	VIVIENDA
E.S.E. IMSALUD - CUCUTA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AREAS METROPOLITANAS
CENTRAL DE TRANSPORTES ESTACION CUCUTA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
CENTRO TECNOLÓGICO DE CUCUTA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - I.M.R.D. CÚCUTA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron una disminución en términos reales del 7% y se ejecutó el 98% de lo presupuestado para la vigencia; 73% fueron por transferencias; 21% de ingresos tributarios; 4% recursos de capital y 2% por ingresos no tributarios. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$1.18 billones y representaron el 96% del total.

Los ingresos por transferencias mostraron una variación real del 6%, aumento atribuible al comportamiento positivo de las transferencias del SGP de Salud, educación y agua potable y saneamiento básico que crecieron 17%, 6% y 14%, respectivamente, incrementando el recaudo en \$57.762 millones. Las otras transferencias del SGP y del Fosyga presentaron variaciones positivas, mientras que las departamentales cayeron 29% para funcionamiento y 6% en inversión. En su conjunto, las transferencias ganaron nueve puntos porcentuales dentro de la composición de los ingresos totales.

¹ Según la información reportada por el Municipio a la Contraloría General de la República en 2020.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	283.470	277.701	-4%	22%	23%
Transferencias	832.307	897.924	6%	64%	73%
Ingresos de capital	187.870	53.750	-72%	14%	4%
Desembolsos del crédito	79.200	0	-100%	6%	0%
Recursos del Balance	68.856	45.298	-35%	5%	4%
Otros ¹	39.814	8.452	-79%	3%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	1.303.647	1.229.375	-7%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos de capital disminuyeron 72% en términos reales, producto de la menor disponibilidad de recursos de vigencias anteriores, la no recepción de desembolsos de crédito y el menor desahorro del FONPET. De esta forma, los ingresos de capital perdieron diez puntos de participación en el agregado.

Los ingresos no-tributarios cayeron 29% en términos reales, reflejo de la disminución en el recaudo de los intereses moratorios de predial e industria y comercio y de las contribuciones de valorización que disminuyeron 69% y 8%, respectivamente.

Los ingresos tributarios crecieron en proporción a la inflación causada, por tanto, su crecimiento fue neutro en términos reales. Los efectos de la pandemia del COVID-19 se vieron reflejados en las transacciones comerciales y la contracción del gasto público, impactando negativamente el recaudo del impuesto de industria y comercio, de estampillas y de la contribución de obras públicas que cayeron 13%, 54% y 25%, respectivamente, que sumados redujeron su valor en \$18.547 millones con relación a 2019. Este comportamiento fue contrarrestado por el positivo recaudo del impuesto predial, alumbrado público, avisos y tableros, sobretasa a la gasolina y sobretasa ambiental que en su conjunto aumentaron \$23.492 millones el recaudo de 2019.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	16.538	7.813	-54%	7%	3%
Sobretasa a la gasolina	6.987	9.793	38%	3%	4%
Impuesto predial unificado	74.246	83.406	11%	30%	33%
Impuesto de industria y comercio	75.653	66.589	-13%	31%	27%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	543	670	21%	0%	0%
Otros impuestos	70.992	81.523	13%	29%	33%
TOTAL	244.959	249.795	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los resultados en el recaudo modificaron la composición de los ingresos tributarios, los otros impuestos y el predial, ganaron cuatro y tres puntos, respectivamente en su participación, en detrimento del industria y comercio y las estampillas que perdieron cuatro puntos cada uno. Por otra parte, la conjunción del incremento neutro de los ingresos tributarios y la caída registrada en los ingresos no tributarios, determinaron que la participación del recaudo propio aumentara un punto porcentual dentro de la composición del agregado de ingresos totales.

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a \$8.341 millones, de los cuales 79% correspondieron a asignaciones directas; 20% a los recursos asignados al Fondo de Desarrollo regional y 1% al fortalecimiento y funcionamiento del sistema. El recaudo efectivo en 2020 ascendió a \$7.075 millones, de los cuales, 93% correspondió a asignaciones directas; 6% al Fondo de Desarrollo Regional y 0.4% al fortalecimiento y funcionamiento del sistema.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	8.341	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	28	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	6.607	79%
Fondo de Desarrollo Regional	1.706	20%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	8.341	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto municipal y debidamente reportados y diligenciados por el municipio en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos. Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 3% del recaudo de ingresos propios del 2020 y el 1% de las transferencias.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el municipio de las transferencias de la nación, de tal forma, estos recursos representaron 3.2 veces el recaudo de ingresos propios en la vigencia 2020.

En síntesis, durante 2020 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la dinámica positiva de las transferencias que no alcanzó a contrarrestar la caída del recaudo propio y de los recursos de capital.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a \$1.14 billones (94% de lo presupuestado para la vigencia), presentando una disminución en términos reales del 13% con relación al 2019.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	95.082	105.604	9%	7%	9%
Inversión	1.162.905	1.012.144	-14%	91%	89%
Servicio de la deuda	19.715	18.209	-9%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	1.277.702	1.135.957	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición del gasto fue la siguiente: 80% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 9% a gastos de funcionamiento; 6% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 3% a la financiación de déficit fiscal de inversión de vigencias anteriores y 2% al servicio de la deuda pública.

Los gastos de inversión disminuyeron 14% en términos reales, como consecuencia de la contracción de gasto público derivado de los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el nivel de actividad económica que se evidenció en la caída del 72% del gasto en formación bruta de capital que redujo la inversión \$177.269 millones con relación a 2019. Los gastos operativos de inversión

aumentaron en proporción a la inflación, mientras que los compromisos de financiación del déficit fiscal de vigencias anteriores se incrementaron 47%.

El gasto en funcionamiento presentó una variación real 9% frente a lo registrado en 2019, mientras que el servicio de deuda disminuyó 9% por los menores compromisos de pagos de intereses y de bonos pensionales.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real del 9% frente a lo registrado en 2019, explicada por el aumento presentado en los rubros de gasto de personal y las mayores transferencias.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	36.236	39.758	8%	38%	38%
Gastos generales	18.192	11.863	-36%	19%	11%
Transferencias	40.151	53.959	32%	42%	51%
Déficit fiscal de funcionamiento	503	23	-95%	1%	0%
TOTAL	95.082	105.604	9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El aumento del gasto de personal estuvo influenciado por el crecimiento de la nómina de servicios personales asociados a la nómina que creció 16%. Los gastos generales disminuyeron por el rubro de adquisición de servicios que registró un descenso de 34%. Las transferencias se incrementaron por los mayores recursos transferidos a la corporación autónoma regional (55%) y al cuerpo de bomberos (65%) y por el costo de las sentencias y conciliaciones que se multiplicaron por 5.4 veces, rubros que sumados aumentaron en \$14.183 millones lo causado en 2019.

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración tuvo la siguiente participación porcentual: 38% representado por el gasto en servicios personales; 24% a la corporación autónoma regional; 11% de gastos generales; 8% de transferencias al concejo, personería y contraloría; 5% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 5% al cuerpo de bomberos; 4% de sentencias y conciliaciones; 3% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas; 2% de otras transferencias corrientes y 1% de la sobretasa al área metropolitana.

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una disminución en términos reales del 14% con relación a 2019, concentrándose el 86% de las inversiones en los sectores de salud y educación. Las fuentes de su financiación correspondieron 57% al Sistema General de Participaciones; 27% a recursos del FSYGA; 7% a recursos propios con destinación específica; 4% a ingresos corrientes de libre destinación; 3% a otras transferencias de la nación; 1% a ingresos de capital; 1% a recursos de cofinanciación departamental y 1% a otras fuentes de financiación.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

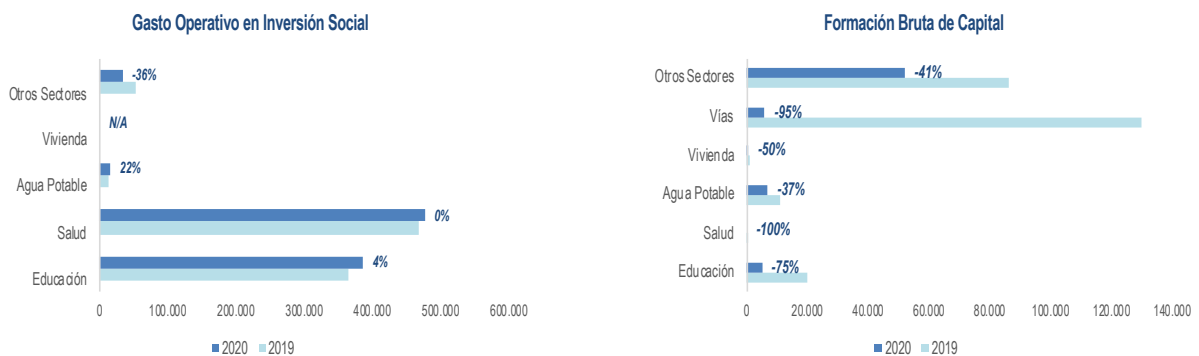
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	383.817	391.140	0%	33%	39%
Salud	466.830	476.431	0%	40%	47%
Agua Potable	23.225	22.369	-5%	2%	2%
Vivienda	1.077	547	-50%	0%	0%
Vías	129.606	5.960	-95%	11%	1%
Otros Sectores	138.165	85.494	-39%	12%	8%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	20.185	30.204	47%	2%	3%
TOTAL	1.162.905	1.012.144	-14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La mayor dinámica de la inversión en los gastos operativos se dio en salud y educación. El mayor deterioro en los gastos de formación bruta de capital se presentó en los sectores de vías, equipamiento urbano y educación.

El déficit de inversión de vigencias anteriores se concentró en los sectores de vías y transporte (68%, \$20.476 millones); programa de saneamiento fiscal y financiero (20%, \$6.188 millones) y equipamiento urbano (12%, \$3.540 millones). El déficit fue cubierto con recursos propios con destinación específica (68%) e ingresos corrientes de libre destinación (32%).

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$5.017 millones, de los cuales el 97% fue dirigido a la financiación de servicios personales indirectos y el 3% a proyectos de inversión en infraestructura.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	4.849	97%
Gastos de Inversión	169	3%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	5.017	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020, se focalizó en la inversión (89% del total), 9% en funcionamiento y 2% correspondió al servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por recursos del FOSYGA y los recursos propios con destinación específica y de libre destinación.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio sirvió deuda pública por \$18.209 millones, de los cuales \$9.942 millones (55%) correspondieron a intereses; \$5.539 millones (30%) a amortizaciones y \$2.728 millones (15%) a la cancelación de bonos pensionales.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	146.001	140.577	100%	COL \$	DTF, IBR	3.8% - 4.3%
Total Deuda Interna	146.001	140.577	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	146.001	140.577	100%			

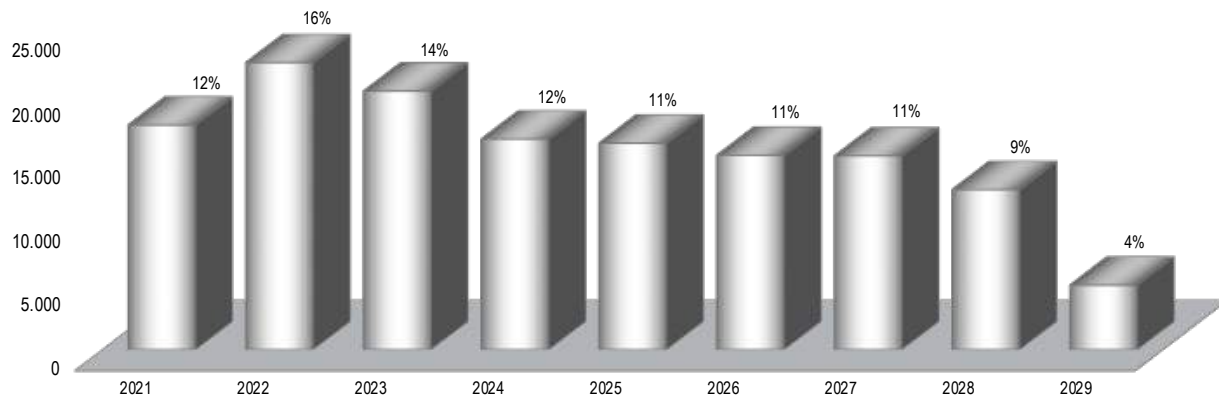
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020, el saldo de la deuda pública municipal ascendió a \$140.577 millones y disminuyó 4% con respecto a 2019, producto de la no obtención de créditos y las amortizaciones registradas. El 63% de la deuda contratada (\$88.769 millones) tiene un costo promedio ponderado de IBR+4.3%, mientras que el 37% restante (\$51.807 millones) está colocada al DTF+3.8%.

La composición de la deuda por tipo de prestamista era: BBVA Colombia (36%, \$50.000 millones); Banco de Bogotá (28%, \$40.063 millones); Banco de Occidente (19%, \$26.250 millones) y Banco Davivienda (17%, \$24.264 millones).

Las rentas que amparan el servicio de la deuda son los impuestos de predial e industria y comercio y la contribución por valorización. Durante el periodo 2021-2023 se concentra el 43% de las amortizaciones (\$60.154 millones), entre 2024 y 2027 el 45% (\$62.885 millones) y del 2028 al 2029, se debe amortizar el 13% restante (\$17.538 millones).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El municipio cuenta con grado de inversión BBB según la calificación de riesgo otorgada por la firma Fitch Ratings S.A.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio durante 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	109.843	145.891
Resultado balance de capital	-228.843	-92.232
Déficit o superávit fiscal	-119.000	53.659
Financiamiento	144.945	39.759
Endeudamiento neto	75.367	-5.539
Recursos del balance	68.856	45.298
Venta de activos	722	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	25.945	93.418

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un superávit fiscal determinado por el ahorro corriente, que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital y que como proporción de los ingresos corrientes representó el 5%. Este resultado indica que los recursos propios y las transferencias que se generaron y recaudaron en la vigencia alcanzaron a financiar los compromisos del gasto corriente y la expansión de los gastos de capital ejecutados en la anualidad. Al incorporarse la partida correspondiente a la estructura de financiamiento (desembolsos de crédito menos amortizaciones de capital más los recursos del

balance y de la venta de activos), se obtuvo un superávit presupuestal de \$93.418 millones, cifra que representó el 8% de los ingresos corrientes generados por el municipio en el 2020.

Llama la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2020 por \$45.298 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 por \$25.945 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$3.324 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la administración en la vigencia, alcanzándose el 60% de la ejecución de esos recursos.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	8.341
Total compromisos SGR	5.017
RESULTADO SGR	3.324
Compromisos / Presupuesto Definitivo	60%

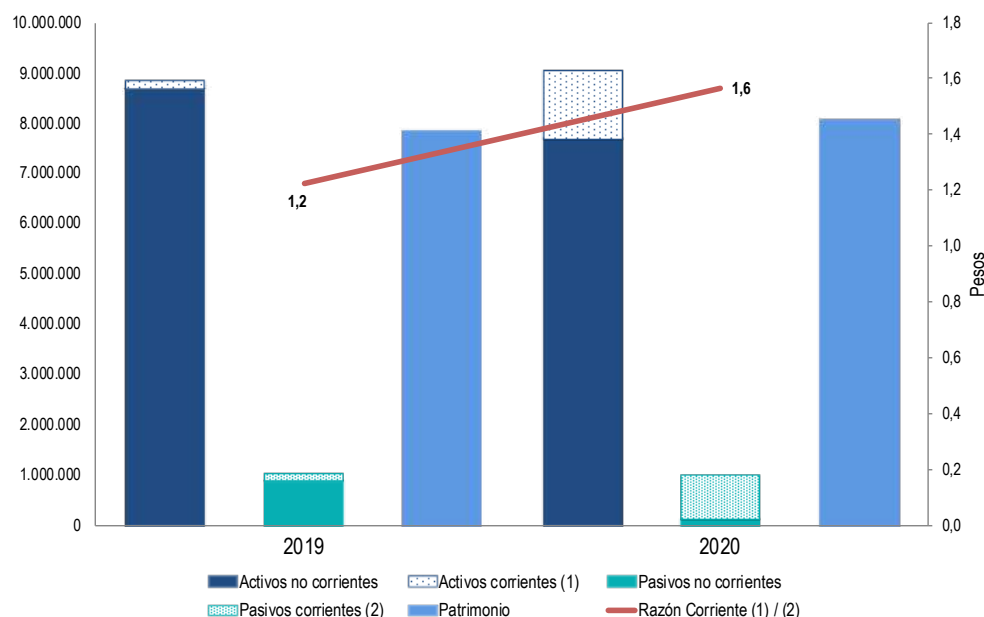
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2020, el balance contable reflejó una variación real del 1% de los activos, al pasar de \$8.8 billones a \$9.0 billones, mientras que los pasivos disminuyeron 4% (se pasó de un registro de \$1.0 billones a \$982.764 millones en 2020).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Los activos estuvieron representados en 82% por bienes de uso público (\$7.4 billones); 6% por otros activos (la mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET); 4% por cuentas por cobrar; 3% por propiedad, planta y equipo; 3% por inversiones y 3% por efectivo y equivalentes.

La composición de los pasivos era la siguiente: 28% estuvo representado por otros pasivos (el 70% correspondía a pasivos diferidos); 20% por cuentas por pagar; 19% por provisiones (litigios o demandas judiciales); 19% por beneficios a empleados y 14% por operaciones de crédito público. El 88% del pasivo fue clasificado como corriente y 12% como no corriente.

Los activos corrientes presentaron un saldo de \$1.3 billones, multiplicándose por 6.7 frente al valor registrado en 2019 y representó el 15% del total de los activos al cierre 2020 y dentro de estos el 18% eran activos líquidos. De esta forma, se dispone de una cobertura de 1.6 veces de activos corrientes por cada peso adeudado, incrementándose la razón corriente 28% con relación al registro de 2019, por tanto, el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, lo cual demuestra la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones. Los activos totales representaron 9.2 veces el total de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por \$178.560 millones, de los cuales el 100% se encontraban en bancos. El 44% estaba representado por ingresos corrientes de libre destinación; 33% por recursos con destinación específica diferentes al SGP y 22% del Sistema General de participaciones.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	79.100	39.787	39.313
De destinación específica	99.459	42.844	56.616
SGP	39.855	21.106	18.748
SGP Educación	17.742	12.881	4.861
SGP Salud	5.293	1.102	4.191
SGP Agua potable	3.323	894	2.429
SGP Propósito general	11.826	5.894	5.932
SGP Asignaciones especiales	1.671	336	1.335
Recursos del crédito	3.075	108	2.968
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	56.529	21.629	34.900
TOTAL	178.560	82.631	95.929

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban \$82.631 millones, de las cuales, el 37% correspondían a cuentas por pagar de la vigencia; 32% a otras exigibilidades; 27% a reservas presupuestales; 3% a cheques no cobrados y 1% a recursos de terceros. El 48% de las exigibilidades correspondieron a ingresos corrientes de libre destinación; 26% a recursos con destinación específica diferentes al SGP y 26% a recursos del Sistema General de Participaciones.

Al realizar el cruce respectivo, la entidad presenta excedente de caja en todos los recursos que sumados ascienden a \$95.929 millones, de los cuales el 41% estaba representado por ingresos corrientes de libre destinación; 39% por recursos con destinación específica diferentes al SGP y 20% del Sistema General de participaciones.

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 8%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 23% de los ingresos corrientes de libre destinación, el 24% del Sistema General de Participaciones de propósito general de forzosa inversión y el 9% de recursos de destinación específica distintos al SGP, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de estos recursos.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De las proyecciones del servicio de deuda reportadas por la entidad, se descuentan \$17.541 millones de amortizaciones y \$15.115 millones de intereses corrientes.²
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021³.
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras⁴ para la vigencia 2021 por \$79 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 3% y saldo de la deuda / ingresos corrientes = 20%, frente a indicadores legales del 40% y 80%, respectivamente, determinándose que el Municipio cuenta con capacidad legal de pago al estar en instancia autónoma de endeudamiento.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

² Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la del resto de la vigencia.

³ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

⁴ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	628.741	307.695
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	628.820	307.774
1.2 Vigencias futuras	79	79
2. Gastos de funcionamiento	82.318	75.113
3. Gastos recurrentes		43.276
4. Ahorro operacional (1-2-3)	546.422	189.306
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	123.036	583.682
5.1 Total saldo de la deuda	140.577	140.577
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	17.541	17.541
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		460.646
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	15.115	15.115
6.1 Total de intereses de la deuda	15.115	15.115
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	8%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	20%	190%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago indicadores de solvencia y sostenibilidad de 8% y 190%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por \$108.899 millones, cifra que representó 10.9 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses, 7.0 veces incluido el capital y el 9% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal por el Municipio, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020 mostraron una disminución en términos reales del 4% con relación al recaudo de 2019, situación explicada fundamentalmente por los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el nivel de actividad económica y su impacto en el impuesto de industria y comercio que mostró una caída del 13%, disminuyendo su recaudo en \$8.973 millones, así como el descenso registrado en los ingresos por intereses moratorios del impuesto predial e industria y comercio que en su conjunto se redujeron en \$6.860 millones. Esta situación no alcanzó a contrarrestarse con el comportamiento positivo del recaudo de la sobretasa a la gasolina, avisos y tableros y el predial, que crecieron 38%, 32 y 6%, respectivamente, y sumaron \$11.121 millones de mayor ingreso.

Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley cayeron 4%, variación atribuible a la reducción de 36% en el rubro de gastos generales (\$6.329 millones menos que los compromisos de 2019). Los de personal y transferencias se incrementaron 8% y 28%, respectivamente.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	176.693	172.304	-4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	61.634	60.393	-4%
3. Relación GF/ICLD	35%	35%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-30%	-30%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 35% para el periodo de análisis frente a un límite legal de la categoría fiscal 1ª que corresponde a esta entidad territorial del 65%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000 al estar 30 puntos porcentuales por debajo del límite.

Con relación a las transferencias⁵ al concejo, la personería y la contraloría municipal (tablas 15, 16 y 17), con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que se dio cumplimiento con lo predeterminado por la ley para el concejo y la personería, mientras que se excedió el límite para la contraloría municipal.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.755	3.875
2. Límite establecido por la Ley 617	4.173	4.165
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	2.650	2.585
3. Diferencia	-418	-290

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.905	2.767
2. Límite establecido por la Ley 617	3.004	2.929
3. Diferencia	-98	-163

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁵ El valor reportado al FUT de las transferencias a la contraloría, concejo y personería municipal difieren del consignado en la ejecución presupuestal de gastos que fue aportada y debidamente certificada a este Ministerio, razón por la cual, se ajustaron los valores al suministrado por la entidad territorial..

Tabla 17
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.030	2.295
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.855	1.926
3. Diferencia	175	369

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales derivados del descenso registrado en el recaudo de ingresos y sobre la estructura de gasto en 2020 y eventualmente en 2021.

En aplicación de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, con el propósito de dotar a las entidades territoriales de instrumentos que permitieran la mayor disposición de recursos para enfrentar la crisis y generarles alivios tributarios a los contribuyentes del orden local, el Municipio, reorientó recursos de destinación específica por \$28.403 millones para atender la emergencia sanitaria y atención de la población vulnerable. De igual manera, concedió beneficios tributarios dirigidos a aliviar la situación económica de la población y proveer liquidez a la administración municipal.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$13.323 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 92%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	22.118	13.323
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	5
(-) Ejecutadas por inversión	22.118	12.289
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	0	1.029

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

Al cierre de la vigencia fiscal de 2017, según la información suministrada por la Dirección de Regulación Económica de Seguridad Social, el municipio tenía cubierto el 148% del cálculo actuarial del pasivo pensional, garantizándose la provisión establecida en la ley 549 de 1999 y convirtiéndose en una fortaleza fiscal al liberársele recursos para financiar otros tipos de gasto.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$131.537 millones y representaron 11% de los ingresos corrientes de la administración central. Del recaudo de la vigencia, el 92% fueron ingresos corrientes (de los cuales, el 54% correspondió a ingresos operacionales, 34% a transferencias y 12% a otros ingresos) y 8% de recursos de capital (representados por 96% de disponibilidades, 2% de rendimientos financieros y 2% de otros). Por otra parte, los compromisos de gasto fueron \$103.938 millones, 90% de funcionamiento y operación y 10% de inversión.

Las EDS reportadas cerraron 2020 con superávit fiscal de \$26.378 millones, duplicándose el valor obtenido en 2019, variación explicada por el comportamiento de la ESE, la Empresa de Servicios Públicos de Cúcuta y el área Metropolitana que sumaron \$26.875 millones. Las únicas entidades que presentaron déficit fueron la Central de Transportes y el Instituto de Recreación y Deporte.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS E.I.S. CÚCUTA	-7.590	571	7.715	3%
METROVIVIENDA CUCUTA	2	-41	0	0%
E.S.E. IMSALUD - CUCUTA	4.100	5.394	12.062	6%
SUB TOTAL EMPRESAS	-3.489	5.923	19.778	9%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
AREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	-5.097	1.863	7.098	1%
CENTRAL DE TRANSPORTES ESTACION CUCUTA	-316	0	-655	0%
CENTRO TECNOLÓGICO DE CUCUTA	-706	133	528	0%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - I.M.R.D. CÚCUTA	247	877	-370	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-5.872	2.873	6.601	2%
TOTAL GENERAL	-9.361	8.796	26.378	11%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración municipal sobre sus ingresos totales aumentaron seis puntos porcentuales con respecto a la anterior vigencia, al pasar de 26% a 32% en 2020. Las que presentaron mayor dependencia de las transferencias fueron la Empresa de Servicios Públicos de Cúcuta (99%); el Centro Tecnológico de Cúcuta (90%) y el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte (33%).

De las 7 EDS reportadas, solamente registró saldo de deuda pública durante el periodo analizado la Empresa de Servicios Públicos de Cúcuta que no cuenta con calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS E.I.S. CÚCUTA	99,3%	426,7%
METROVIVIENDA CUCUTA	0,0%	0,0%
E.S.E. IMSALUD - CUCUTA	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	32,4%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	14,1%	0,0%
CENTRAL DE TRANSPORTES ESTACION CUCUTA	0,0%	0,0%
CENTRO TECNOLÓGICO DE CUCUTA	89,7%	0,0%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - I.M.R.D. CÚCUTA	33,0%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	28,1%	
TOTAL GENERAL	31,6%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La tabla 21 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad⁶.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS E.I.S. CÚCUTA	0,0	0,7	155.281	-20%	-111%
METROVIVIENDA CUCUTA	0,0	0,0	0	-6%	-35%
E.S.E. IMSALUD - CUCUTA	1,6	0,2	2.758	6%	15%
SUB TOTAL EMPRESAS			158.040		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
AREA METROPOLITANA DE CÚCUTA	1,2	0,7	518	85%	-42%
CENTRAL DE TRANSPORTES ESTACION CUCUTA	0,3	0,2	138	14%	4%
CENTRO TECNOLÓGICO DE CUCUTA	5,2	0,1	5	10%	-837%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - I.M.R.D. CÚCUTA	15,8	0,1	0	4%	56%
TOTAL GENERAL			158.700		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: la liquidez de los activos alcanza a cubrir solamente los pasivos corrientes de 4 de las EDS reportadas (la ESE IMSALUD de Cúcuta, el Instituto de Recreación y Deporte, el Área Metropolitana y el Centro Tecnológico), evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo para las demás entidades. Los pasivos totales del Área Metropolitana de Cúcuta y la Empresa de Servicios Públicos, representaron el 70% del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador.

Los pasivos contingentes reportados por parte de la Empresa de Servicios Públicos, permite inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presenta esta entidad frente a eventuales procesos judiciales, al representar 4.5 veces los ingresos corrientes generados por la empresa en 2020.

⁶ El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.

Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Los resultados en términos de la rentabilidad determinaron que 3 EDS registraron margen Ebitda positivo (destacándose el Instituto de Recreación y Deporte) y 4 negativo (los márgenes con mayor deterioro de rentabilidad fueron el Centro Tecnológico y la Empresa de Servicios Públicos). El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, concluye que 5 obtuvieron indicador positivo (destacándose el Área Metropolitana) y 2 con negativo (siendo el más representativo el de la Empresa de Servicios Públicos).

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Municipio la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

3.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

El Ministerio de Salud y Protección Social, ha calificado a la ESE IMSALUD del Municipio de Cúcuta sin riesgo, razón por la cual, esa entidad no debía presentar Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$348.137 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 21% (\$73.109 millones) de las pretensiones; el 44% (\$153.180 millones) de riesgo medio y el 35% (\$121.848 millones) podrían ser favorables a los intereses del Municipio. El 82% de las pretensiones se concentran en acciones de reparación directa y de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tipo de proceso, el de mayor relevancia es el de nulidad y restablecimiento del derecho (75%), seguido de la acción popular (10%) y acción de reparación directa (7%).

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda. Por tanto, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	9	8	300	3.403	0%	1%
Acción Popular	221	205	11.900	10.500	4%	3%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	2469	1467	31.611	52.135	10%	15%
Acción Contractual	9	11	18.591	22.222	6%	6%
Acción de Reparación Directa	132	134	231.713	234.970	73%	67%
Ejecutivo Contractual	0	21	0	6.229	0%	2%
Ordinario Laboral	77	87	8.783	8.582	3%	2%
Otros	175	21	13.966	10.097	4%	3%
TOTAL	3092	1954	316.863	348.137	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Con base en los diagnósticos de los entes rectores, no hay evidencias de riesgo en la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general y primera infancia, dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del COVID-19 y el deterioro de las relaciones comerciales con Venezuela han impactado negativamente el nivel de actividad económica y el empleo. Efectos se evidenciaron en el descenso de todos los componentes de los ingresos totales del municipio y de la contracción de la inversión pública del 7% y 14% en términos reales, respectivamente, disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva y el empleo y la mejora del bienestar de la población. El comportamiento positivo del recaudo del impuesto predial, alumbrado público, avisos y tableros y la sobretasa a la gasolina aminoraron la caída del 4% de los ingresos propios.
- A pesar de lo anterior, los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances fiscal, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal, con excepción de la transferencia a la contraloría municipal que excedió el límite legal.
- En aplicación de los decretos de emergencia económica se reorientaron rentas de destinación específica por \$28.403 millones millones para enfrentar la crisis sanitaria y atender a la población vulnerable. De igual forma, se adoptaron medidas focalizadas a reducir el gasto del funcionamiento y concesión de beneficios y alivios tributarios a los contribuyentes para incrementar el recaudo. Frente a las primeras, se observa que el gasto de funcionamiento que computa para la ley 617 disminuyó 4% en términos reales, mientras que el recaudo de la recuperación de cartera del impuesto de industria y comercio se multiplicó por 4.5 veces, mientras que la del predial creció 9%.
- Se generó un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 5%, determinado por el ahorro corriente que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital. Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento se obtuvo un superávit presupuestal que representó el 8% de los ingresos corrientes generados por el municipio al cierre de 2020.
- La deuda pública disminuyó 4%, producto de la no obtención de créditos y las amortizaciones canceladas. Las obligaciones financieras se encuentran a favor de la banca comercial; el perfil de amortizaciones se extiende hasta 2029; el servicio de la deuda está amparado por el impuesto predial, industria y comercio y la contribución por valorización.

Para 2021, se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 3% y 20%, respectivamente, frente a los límites legales de 40% y 80%.

- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.
- El cierre de tesorería mostró excedentes en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación por \$39.313 millones, cifra equivalente al 23% del recaudo efectivo en la vigencia, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19 y del deterioro del intercambio comercial con Venezuela.

MUNICIPIO DE CÚCUTA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	1.184.077
INGRESOS CORRIENTES	1.175.625
Tributarios	249.795
No Tributarios	27.906
Transferencias	897.924
GASTOS (sin financiación)	1.130.418
GASTOS CORRIENTES	1.029.734
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	105.604
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	2.728
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	911.459
Intereses y Comisiones de la Deuda	9.942
BALANCE CORRIENTE	145.891
INGRESOS DE CAPITAL	8.452
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	100.685
BALANCE DE CAPITAL	-92.232
BALANCE TOTAL	53.659
FINANCIACIÓN	39.759
Endeudamiento Neto	-5.539
Desembolsos	0
Amortizaciones	5.539
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	45.298
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	1.229.375
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	1.135.957
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	93.418
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	13.323
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	12.294
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	1.029

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Florencia es la capital de Caquetá, ubicada en la región Centro Sur; tiene una extensión de 2.292 km².

Para el año 2020 el DANE estimó su población 173.011 habitantes, correspondiente al 42% del total de la población del departamento. El 88,2% de la población se encuentra en el área urbana y el 11,8% se encuentran en el área rural. El 49% del total de la población del municipio corresponde a hombres, y el 51% restante corresponde a mujeres. La población potencialmente activa (>15 o < 59 años) equivale a 1.6 veces a la población económicamente inactiva (<15 o >59 años)¹.

La población en situación de pobreza monetaria disminuyó pasando de 41.5% en 2011 a 33.7% en 2018, cifra superior al 24.4% del nivel nacional; y el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, desmejoró (pasó de 0,482 en 2011 a 0,474 en 2018).

La cobertura en el sector salud muestra que el 64% de personas pertenecían al régimen subsidiado, 34% al contributivo y 2% al régimen especial, evidenciándose una cobertura en el municipio para el sector salud de 90%, cifra inferior a la cobertura nacional (97%).

En cuanto al sector educación, se evidencia una cobertura neta de educación media y primaria del 40.53% y 96.18% respectivamente. Por otro lado, las pruebas saber 11 matemáticas (2018) se ubicaron en 50.53%, cifra superior a la tasa al Departamento (47.82%). En el caso de la cobertura total de acueducto y de alcantarillado, el municipio presentó un indicador de 90.7% y 77.5% respectivamente.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) Continuar con la reducción del rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar la salud de las fianzas municipales; iv) para el sector de Agua Potable, continuar con el cumplimiento de las acciones que llevó a cabo en el plan de desempeño que terminó en octubre de 2016.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. sector central

La estructura organizacional del municipio está compuesta por el despacho del señor Alcalde, cuatro Oficinas Asesoras (jurídica, comunicaciones, control interno y tecnología e innovación), cuatro Secretarías para la Gerencia (secretaría para la gerencia del desarrollo humano, secretaría para la gerencia del desarrollo económico y hábitat, secretaría para la gerencia de la infraestructura y movilidad, secretaría para la gerencia de la gobernabilidad, ordenamiento e institucionalidad).

Cada una de las gerencias tiene a su cargo diferentes secretarías: Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación, Inclusión y Reconciliación Social, Emprendimiento y Turismo, Ambiente y Desarrollo Rural, Hacienda, Obras Públicas, Transporte y Movilidad, Vivienda, Gobierno Planeación y Ordenamiento Territorial y Administrativa

¹ El municipio cuenta con un bono demográfico, el cual ocurre dentro del proceso de transición demográfica cuando la población en edad de trabajar (económicamente activa) es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores). Este bono disminuye debido al descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad.

A finales de 2020 el municipio contaba con una planta de 266 cargos en el sector central, de los cuales el 41% correspondía al nivel profesional, 30% asistencial, 11% técnico, 16% asesor y 2% directivo. Por tipo de vinculación el 77% eran de carrera administrativa, 21% de libre nombramiento y 1% de periodo.

El municipio reportó 126 pensionados de los cuales 51 corresponden a pensión por sustitución, 57 por convención colectiva, 12 por jubilación y 6 por invalidez. El municipio registró servicios personales indirectos en la unidad ejecutora de gastos de funcionamiento por un valor de \$2.655 millones, y al tiempo registró a través del formato del CGN, Órdenes de prestación de Servicios por \$6.214 millones, donde el 19% corresponde a funcionamiento y el 81% a inversión.

El municipio informa tener una entidad descentralizada, la ESE Hospital Comunal Las Malvinas (tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el municipio recaudó ingresos diferentes al Sistema General de Regalías - SGR por \$ 306.358 millones, e incorporó \$ 12.936 millones de recursos del balance, para una ejecución presupuestal de rentas e ingresos de capital por \$306.358 millones, que representó el 102% del valor final presupuestado, con una caída del 2% real con respecto al 2019.

El 16% de los ingresos fueron de recaudo propio, el 77% de transferencias y el 7% de recursos de capital (4% de recursos del balance y 3% a otros recursos).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2019 - 2020

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	56.151	49.857	-13%	18%	16%
Transferencias	211.247	234.863	9%	69%	77%
Ingresos de capital	39.795	21.638	-46%	13%	7%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	16.614	12.936	-23%	5%	4%
Otros ¹	23.182	8.702	-63%	8%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	307.194	306.358	-2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos propios (compuestos en 88% por tributarios y 12% por no tributarios) disminuyeron su recaudo real en 13% frente al año 2019, situación que se explica fundamentalmente por la crisis de la pandemia del COVID19, mientras que las transferencias aumentaron 9% principalmente por mayores fuentes de recursos recibidos del Sistema General de Participaciones. Los ingresos de capital descendieron en conjunto 46% real, debido a menores recursos provenientes de rendimientos financieros, de desahorro Fonpet, y del balance.

Las composiciones de los ingresos presentaron variaciones, reflejando mayor concentración dentro de los ingresos totales, las transferencias, seguido de los tributarios y no tributarios, y los de capital.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	392	422	6%	1%	1%
Estampillas	4.157	2.801	-34%	8%	6%
Sobretasa a la gasolina	7.613	5.348	-31%	15%	12%
Impuesto predial unificado	16.573	18.007	7%	34%	41%
Impuesto de industria y comercio	12.188	11.828	-5%	25%	27%
Otros impuestos	8.227	5.516	-34%	17%	13%
TOTAL	49.150	43.921	-12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, se refleja principalmente por las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, las cuales afectaron directamente la economía local, y en consecuencia el recaudo propio de la administración municipal, y el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes (Tabla 2).

De las transferencias, el 74% correspondió al Sistema General de Participaciones - SGP (65% para el sector educación, 26% para el sector salud, 5% para el sector agua potable y saneamiento básico, 3% para propósito general), el 22% a FOSYGA y ETESA, y el 3% a otras transferencias de la Nación. En conjunto, frente al año 2019 las transferencias crecieron en términos reales, especialmente en las transferencias del SGP salud, y SGP Agua Potable y Saneamiento Básico.

Los recursos de capital diferentes a recursos del balance disminuyeron considerablemente en 23%, debido a que la administración municipal registró menores recursos por desahorro Fonpet², y para el pago de bonos y cuotas partes de bonos pensionales A y B, y presentó menores rendimientos financieros provenientes de recursos SGP con destinación específica.

2. Gastos

En 2020 el municipio comprometió gastos de la vigencia con recursos diferentes al SGR por \$275.480 millones y servicio de la deuda por \$4.805 millones, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$280.285 millones, disminuyendo 4% en términos reales frente al 2019 y representó el 90% del monto presupuestado.

El 86% de los gastos correspondió a inversión, el 12% a funcionamiento y el 2% al pago del servicio de la deuda pública, manteniendo en términos generales la estructura del año anterior.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	30.999	33.889	8%	11%	12%
Inversión	253.633	241.591	-6%	88%	86%
Servicio de la deuda	3.606	4.805	31%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	288.238	280.285	-4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

² El desahorro fue por un valor de \$7.197 millones en el 2020, mientras que en el 2019 fue de \$22.063 millones.

Los gastos de funcionamiento aumentaron 4%, explicado principalmente por el aumento de las transferencias corrientes (en especial a las de organismos de control, y a mesadas pensionales), y de la adquisición de bienes y servicios.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	18.853	19.440	1%	61%	59%
Gastos generales	2.430	2.642	7%	8%	8%
Transferencias	9.715	10.729	9%	31%	33%
TOTAL	30.999	32.811	4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El municipio contabilizó gastos por concepto de servicio de la deuda por valor de \$4.805 millones, 4% real por encima de lo registrado en 2019, comportamiento impulsado principalmente por mayores amortizaciones de crédito interno, dado el perfil de vencimientos³ establecido en los respectivos contratos de empréstitos.

Los compromisos de inversión financiados con recursos distintos al SGR mostraron un descenso del 6% con respecto al 2019, presentando dinámicas negativas de inversión en el sector educación, agua potable, vías, déficit fiscal de vigencias anteriores, y otros sectores.

El 93% de los gastos de inversión se financió con recursos del SGP, 0.8% con recursos de recaudo propio, y 6% con otras fuentes. Cifras que demuestran la baja capacidad de la entidad para financiar parte importante de su inversión de manera autónoma.

La inversión social (gastos operativos en sectores sociales) aumentó 3% en términos reales frente al 2019, puesto que los mayores incrementos en educación, agua potable y salud. Mientras que, la formación bruta de capital disminuyó 70%, dados los menores gastos en los sectores de educación, agua potable, vías y otros sectores.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

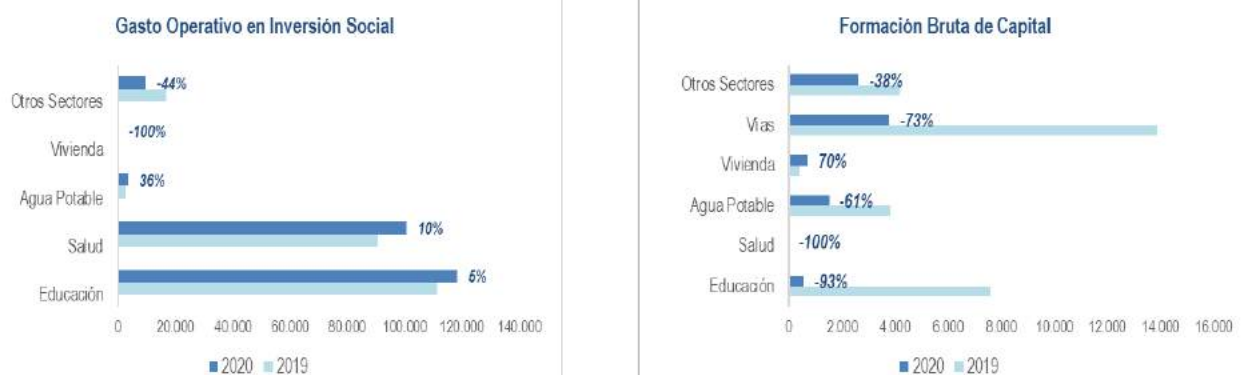
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	118.913	118.891	-2%	47%	49%
Salud	90.474	100.759	10%	36%	42%
Agua Potable	6.448	5.151	-21%	3%	2%
Vivienda	541	716	30%	0%	0%
Vías	13.911	3.789	-73%	5%	2%
Otros Sectores	21.135	12.282	-43%	8%	5%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	2.210	2	-100%	1%	0%
TOTAL	253.633	241.591	-6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

³ Ver detalle en la sección de Deuda Pública.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio comprometió servicio de deuda financiera por \$25.720 millones (intereses por \$4.626 millones y amortizaciones por \$2.113 millones). Teniendo en cuenta que no presentó desembolsos de nuevos créditos, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 fue de \$25.720 millones.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

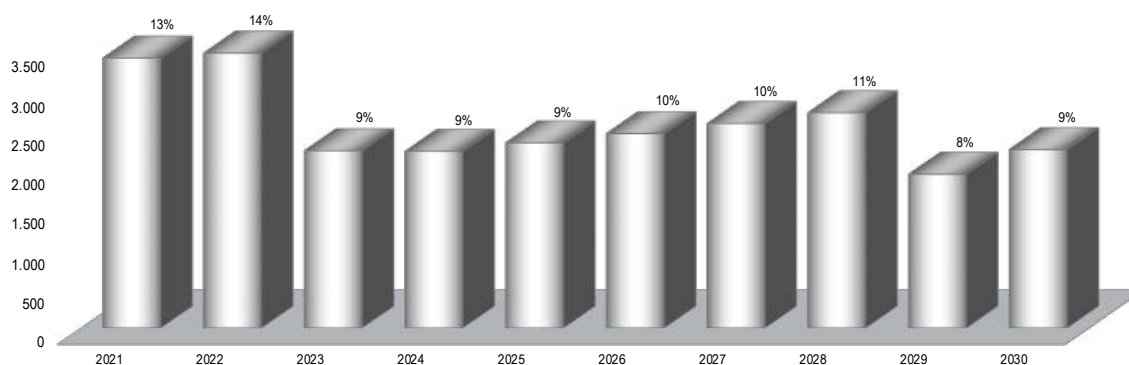
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	27.230	25.720	100%	PESOS	DTF	6%
Total Deuda Interna	27.230	25.720	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	27.230	25.720	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El total de la deuda pública estaba concentrada con la banca comercial interna; con destino a Leasing de alumbrado público, maquinaria amarilla, y plan maestro de acueducto y alcantarillado. El 56% del total de la deuda se financia con el impuesto de servicio de alumbrado público, el 30% con SGP Agua Potable y Saneamiento Básico, y 14% se financia con varias fuentes.

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se distribuyen entre 2021 y 2030 en porcentajes variables. Las mayores amortizaciones se concentran entre 2022 y 2030; esta situación demanda disciplina fiscal para garantizar su debido cumplimiento.

Gráfico 2
PERFIL DEUDA PÚBLICA



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos⁴ de la vigencia 2020 (\$293.422 millones) resultaron superiores en \$15.250 millones a los gastos comprometidos durante el mismo periodo⁵ (\$278.172 millones).

Teniendo en cuenta que el municipio adicionó recursos del balance por \$12.936 millones y disminuyó su endeudamiento neto en \$2.113 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$26.072 millones.

El superávit de vigencias anteriores, compuesto especialmente de recursos con destinación específica, continúa siendo factor determinante en estos resultados. Esta situación advierte las continuas dificultades que la entidad tiene para ejecutar los recursos disponibles en una vigencia fiscal.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	12.232	15.726
Resultado balance de capital	-8.954	-476
Déficit o superávit fiscal	3.278	15.250
Financiamiento	15.678	10.822
Endeudamiento neto	-936	-2.113
Recursos del balance	16.614	12.936
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	18.956	26.072

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁴ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2020 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

⁵ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a los gastos ordenados en vigencias anteriores, que fueron incorporados y/o ejecutados dentro del presupuesto de la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

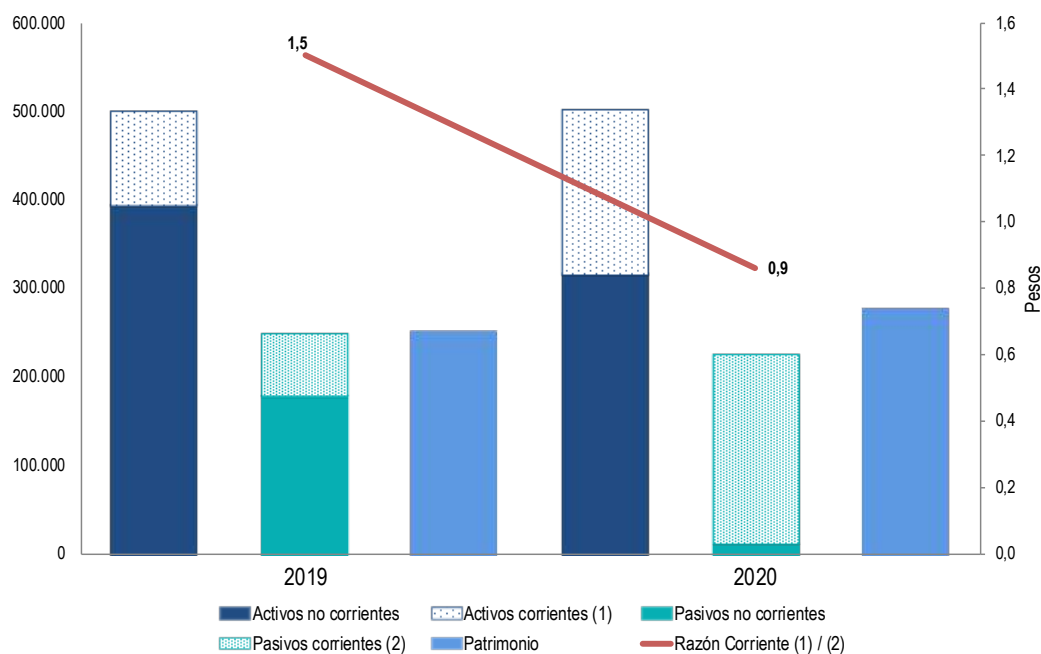
La información financiera del municipio de Florencia, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$498.646 millones, los cuales se disminuyeron en un 1% con relación a la vigencia anterior. El 45% estuvo representado por propiedad planta y equipo; 24% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios pos empleo, y a recursos entregados en administración), 12% cuentas por cobrar; 10% por efectivo, y 8% por bienes de uso público e históricos culturales.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 70% y presentaron un saldo de \$182.937 millones, equivalentes al 37% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$224.027 millones y cayeron 11% real. El 56% estuvo representado por beneficios a empleados, 11% por cuentas por pagar, 13% por préstamos por pagar, 9% por provisiones, y 12% otros pasivos.

El 95% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumentó 197%, debido principalmente a mayores reconocimientos del cálculo actuarial de pensiones actuales, y demás beneficios posempleo- pensiones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 \$0.9 de activos por cada peso de pasivo. Aunque disminuyó 0.11 puntos respecto a 2019, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$212.531 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$182.937 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁶ se estimó en \$24.704 millones, el cual se concentró principalmente en créditos judiciales.

⁶ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, aumentó un 8%. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de la categoría del cierre fiscal de 2020 sin recursos del SGR, evidencia saldos en caja y en encargos fiduciarios por \$55.524 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas sumaron \$29.905 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de \$25.619 millones.

El análisis detallado de las fuentes y usos, evidencia que el municipio generó superávits en las fuentes de libre destinación y del SGP de las participaciones de educación.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	7.980	6.599	1.381
De destinación específica	47.544	23.306	24.238
SGP	25.379	13.750	11.629
SGP Educación	4.030	2.812	1.217
SGP Salud	2.975	815	2.160
SGP Agua potable	5.332	2.299	3.033
SGP Propósito general	6.160	2.075	4.085
SGP Asignaciones especiales	6.881	5.748	1.133
Recursos del crédito	168	160	8
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	21.998	9.396	12.602
TOTAL	55.524	29.905	25.619

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁷, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ En los ingresos corrientes de ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo⁸ y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR). Por lo tanto, según el reporte de información de los

⁷ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

⁸ Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

- compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras en la vigencia 2021, es de \$0 que están financiados con recursos diferentes a regalías⁹.
- ✓ \$25.720 millones¹⁰ de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías¹¹.
- ✓ Cero valores de crédito nuevo en 2021¹².
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por \$3.417 millones y pago de intereses por \$2.095 millones estimados por el municipio¹³ para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: siendo el indicador de solvencia 5%, y el de sostenibilidad 30%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja para solvencia un indicador de 9%, mientras que el indicador de sostenibilidad se ubica en 76%. En este caso en los ingresos corrientes se descontaron los recursos del balance por tratarse de recursos de superávit de vigencias anteriores que no tienen un carácter recurrente; los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico. En el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y el saldo de la deuda incorpora una estimación contable del pasivo no financiero (\$24.704 millones) con más de un año de vencimiento¹⁴ hecha con base en los reportes de la entidad a la Contaduría General de la Nación.

⁹ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

¹⁰ La información detallada de la deuda evidencia que el municipio no cuenta con crédito condonable de la Nación para el Sector Salud.

¹¹ La información presentada evidencia que el municipio de Florencia no registra créditos financiados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR) a 31 de diciembre de 2020; por lo tanto, del saldo de la deuda no se descuentan saldos de créditos y servicio de la deuda, garantizados con Regalías.

¹² Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

¹³ Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la el resto de la vigencia.

¹⁴ Se trata de pasivos que restan capacidad real de pago a la entidad porque deben ser cubiertos con cargo a las mismas fuentes que financiarían el servicio de la deuda. El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	74.041	61.547
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	74.041	61.547
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	32.405	30.405
3. Gastos recurrentes		8.653
4. Ahorro operacional (1-2-3)	41.636	22.489
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	22.303	47.007
5.1 Total saldo de la deuda	25.720	25.720
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	3.417	3.417
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		24.704
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.095	2.095
6.1 Total de intereses de la deuda	2.095	2.095
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	9%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	30%	76%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El ahorro primario resultó positivo en \$30.698 millones, evidenciándose que el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) corresponde al 15% del total del ahorro primario generado por la entidad.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría segunda del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal reportada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue de 69% ya al límite establecido por la ley, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia 2020 a los registrados en la vigencia del 2019, se evidenció una caída de 12% en términos reales, y al mismo tiempo los gastos de funcionamiento GF disminuyeron un 8% en términos reales con respecto al 2018.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	41.542	37.282	-12%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	27.717	25.910	-8%
3. Relación GF/ICLD	67%	69%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	-3%	-1%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte los gastos del Concejo, y la Personería se ubicaron por encima de los límites establecidos por la ley 617/00¹⁵; no obstante, en los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020¹⁶, la diferencia adicional al límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 12% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.586	1.636
2. Límite establecido por la Ley 617	1.608	1.581
Remuneración Concejales	985	1.022
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	623	559
3. Diferencia	-21	55

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE PERSONERIA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	886	933
2. Límite establecido por la Ley 617	914	820
3. Diferencia	-28	112

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

El municipio para el 2019 reflejó dependencia considerable de las transferencias del Sistema General de Participaciones del (56%), seguido de otras transferencias (20%), ingresos propios (16%), e ingresos de capital (7%). De esta manera, se evidencia el bajo nivel de autonomía para invertir con sus recursos propios, dado que presenta dependencia de las transferencias del SGP; por consiguiente, se recomienda que el municipio continúe mejorando su esfuerzo fiscal, a través de la continuidad de la implementación de fiscalización, y procesos para el fortalecimiento de la cultura tributaria.

Los pasivos no financieros representan el 8% del total de ingresos tributarios y no tributarios, lo cual demanda acciones para depurar el inventario de acreedores y formalizar acuerdos de pago o estructurar un programa de saneamiento fiscal que le permita sanear las obligaciones en el corto plazo, y a su vez, establecer acciones de defensa judicial para minimizar los efectos por pasivos contingentes.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) Continuar con la reducción del rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar la salud de las fianzas municipales.

¹⁵ Es preciso aclarar que la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

¹⁶ **ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales.** Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020).

Como consecuencia de la pandemia, la administración municipal evidenció varias situaciones, entre ellas, quiebra de los micro y pequeños establecimientos de comercio, cese total de actividades de casi todas las artes y profesiones independientes, la caída importante en el recaudo de las rentas y los cambios que se debieron implementar en materia laboral y de atención a nuestros usuarios y contribuyentes; estos aspectos los ha mitigado la administración municipal con algunas medidas que se han tomado desde la administración, tales como, gestión ante otras entidades del nivel local y regional en busca de ayudas para la población más vulnerable; con la implementación y ejecución del programa C Emprende, unidad de emprendimiento para pequeños negocios (Acuerdo Municipal 2015019) y con la puesta en marcha de un acuerdo de cooperación con GFA operadora de agencia de cooperación GLZ, para fortalecimiento de pequeñas unidades productivas, fortalecimiento a tenderos y agricultura urbana con familias vulnerables (Convenio con pastoral social).

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De las reservas presupuestales constituidas en 2019 se obligó el equivalente al 63% (\$6.301 millones). Por lo cual se debieron cancelar reservas por \$3.626 millones.

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	27.967	9.928
(-) Ejecutadas por funcionamiento	7	0
(-) Ejecutadas por inversión	24.380	6.301
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	3.579	3.626

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es importante que la Administración municipal realice el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2021, las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas durante 2020 como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

2. Provisión del Pasivo Pensional

El porcentaje de aprovisionamiento de del pasivo pensional del municipio al cierre de 2019 fue de 75.4%,

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN¹⁷.

En 2020, las entidades descentralizadas del municipio registraron ingresos distintos al SGR por \$13.219 millones, equivalentes al 5% de los ingresos del municipio, cifra que continúa demostrando poca importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

¹⁷ Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de \$1.282 millones, continuando con la tendencia del último año.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	960	214	1.282	5%
SUB TOTAL EMPRESAS	960	214	1.282	5%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	960	214	1.282	5%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Seguidamente, se refleja algunos indicadores contables que miden la capacidad de la ESE para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos¹⁸, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN. Para la vigencia 2020, la entidad tenía baja capacidad para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos (0,7); no obstante, el indicador de situación patrimonial, continúa presentando un indicador de 0,10 lo que muestra que la entidad presenta fortaleza patrimonial¹⁹.

En cuanto a los pasivos por demandas judiciales, la ESE reporta \$385 millones por este concepto, el monto de pasivos contingentes de la ESE se traduce en un riesgo elevado para esta entidad descentralizada y para el municipio ya que puede afectar la capacidad real de pago de su deuda financiera en caso de tener que asumir todo o parte de ese pasivo. Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron positivos al reflejarse margen Ebitda²⁰ positivo en la ESE Hospital Comunal Las Malvinas. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE²¹ -, cerró con indicador positivo).

Tabla 16
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.E HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS- FLORENCIA	0,7	0,1	385	21%	23%
SUB TOTAL EMPRESAS			385		
TOTAL GENERAL			385		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

¹⁸ Un indicador cercano a cero indica incapacidad para cubrir con activos líquidos sus pasivos de corto plazo.

¹⁹ Con este indicador se intenta identificar el riesgo de deterioro patrimonial. Un indicador cercano a uno indica debilidad patrimonial. Un indicador mayor a uno revela patrimonio negativo, pues en este caso los pasivos totales serían mayores que los activos totales. Por el contrario un indicador cercano a cero indica fortaleza patrimonial

²⁰ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

²¹ El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

4. Pasivos contingentes²²

De acuerdo con la información reportada por la Oficina jurídica del municipio, se evidenció un registró de un total de 192 procesos en curso, con unas pretensiones por el valor de \$91.859 millones, considerablemente superior a la cuantía reportada en 2019 (\$13.280 millones), comportamiento explicado principalmente por el mayor valor de pretensiones por acciones de reparación directa y de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Tabla 17
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	0	2	0	973	0%	1%
Acción de Cumplimiento	0	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	15	75	1.159	8.640	9%	9%
Acción de Simple Nulidad	13	0	1.948	0	15%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	76	0	3.683	0%	4%
Acción Contractual	0	6	0	7.062	0%	8%
Acción de Reparación Directa	11	13	5.914	65.703	45%	72%
Ejecutivo Contractual	8	0	3.608	0	27%	0%
Ordinario Laboral	2	5	651	374	5%	0%
Otros	0	15	0	5.424	0%	6%
TOTAL	49	192	13.280	91.859	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

Educación

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a la asignación de Calidad Matrícula Oficial del SGP en el sector educación para el municipio de Florencia - Caquetá. La adopción de la medida obedeció a que persisten inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación en el Documento de Distribución No. SGP-24-2018 del Departamento Nacional de Planeación.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, generando de esta manera un superávit fiscal al cierre de la vigencia. Así mismo, al incorporarse a su presupuesto recursos correspondientes al balance de vigencias anteriores, y los correspondientes a endeudamiento neto, se impulsó la generación de un superávit presupuestal de \$26.072 millones.
- ✓ En el año 2020, el municipio cumplió los límites de gastos de administración central, pero incumplió concejo y personería según la ley 617/2000; no obstante, las diferencias adicionales al límite están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron disminución real de 12% por los efectos de la pandemia, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real.

²² Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra del municipio.

- ✓ Al culminar 2020, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$29.905 millones, la mayoría de los cuales correspondió a otros recursos de destinación de SGP educación.
- ✓ El municipio refleja baja autonomía para invertir con sus recursos propios, dado que presenta un nivel significativo de dependencia de las transferencias del SGP; por consiguiente, se recomienda que el municipio continúe realizando su esfuerzo fiscal, a través de la implementación de fiscalización, y procesos para el fortalecimiento de la cultura tributaria.
- ✓ La totalidad de los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 30% del total de ingresos de la vigencia 2020. Por tanto, es preciso que el municipio esté atento a la evolución de las demandas en su contra, ya que las mismas pueden afectar su desempeño fiscal.
- ✓ A 31 de diciembre de 2021 el municipio, según información reportada por la administración municipal, Florencia se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento, debido a que se encuentra dentro de los límites de la ley 358/1997.
- ✓ El sector descentralizado, que corresponde sólo a la ESE Hospital Comunal Las Malvinas registró superávit, inexistencia de dependencia de transferencias, bajo niveles de liquidez y fortaleza patrimonial. En materia de riesgos, presenta un riesgo elevado por concepto de pasivos contingentes, alerta que genera la necesidad de adoptar medidas para fortalecer el componente jurídico en el monitoreo y depuración de dichos pasivos.
- ✓ En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) Continuar con la reducción del rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar la salud de las fianzas municipales.
- ✓ En materia de administración de riesgos los mayores retos son asegurar la solvencia de su sector descentralizado, monitorear los pasivos contingentes por demandas judiciales. Así mismo, avanzar en la depuración de sus estados financieros, verificando el pasivo no financiero revelado con la información contable del CGN; y, por otro lado, se recomienda seguir con las medidas adaptables a la entidad para la recuperación económica; y de igual manera se sugiere la preparación, programación y presentación del presupuesto bajo la estructura del CCPET, con el fin de lograr unificar el lenguaje presupuestal a estándares internacionales.

MUNICIPIO DE FLORENCIA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	293.422
INGRESOS CORRIENTES	284.720
Tributarios	43.921
No Tributarios	5.936
Transferencias	234.863
GASTOS (sin financiación)	278.172
GASTOS CORRIENTES	268.994
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	32.811
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.078
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	180
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	232.413
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.512
BALANCE CORRIENTE	15.726
INGRESOS DE CAPITAL	8.702
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	9.178
BALANCE DE CAPITAL	-476
BALANCE TOTAL	15.250
FINANCIACIÓN	10.822
Endeudamiento Neto	-2.113
Desembolsos	0
Amortizaciones	2.113
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	12.936
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	306.358
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	280.285
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	26.072
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.928
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	6.302
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.626

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La población de Ibagué proyectada para 2018 fue de 569.336 habitantes, de los cuales el 95% se ubicaba en áreas urbanas. Por grupo etario, se destaca que el 52% de la población era menor de 30 años, lo que significa que el municipio cuenta con un bono poblacional importante que puede favorecer la productividad económica.

El valor agregado del Municipio en 2017 fue de 7,9 billones¹, cifra que representa el 42,9% del PIB del Departamento del Tolima. La principal actividad económica es la Administración pública y defensa; le sigue muy de cerca la Industria manufacturera; y al añadir a esas dos la Educación de no mercado y el Comercio, se obtiene cerca del 50% del Valor Agregado municipal, acorde con los registros del DANE.

El valor agregado per cápita estimado del municipio en 2017 fue \$13.850.000, cifra inferior al PIB per cápita nacional (\$15,6 millones).

Al considerar la pobreza monetaria para 2016, muestra que el 17.5% de la población sobrevive en condiciones de pobreza por ingresos y el 2.6% en pobreza extrema, índices inferiores a las nacionales (27.8% y 7.9%, respectivamente).

Al cierre de 2018, la capital del Tolima ocupó el quinto lugar en el ranking de las ciudades con más desempleo en Colombia, al registrar 14,8%; esta cifra representa un total de 38.000 personas sin empleo, reflejo de la difícil situación que atraviesan los sectores de la agricultura e industria y especialmente el comercio, que es la principal actividad económica de la ciudad.

En 2018 la inflación en Ibagué estuvo por debajo del promedio nacional (4,09%), al quedar en 3,18%; por sector se reportan menores incrementos que el promedio nacional: En alimentos la variación fue de apenas 0,5% y en vestuario de 2,03%, por lo que en el presente año no deberían presentarse incrementos significativos en estas industrias. Por otra parte la vivienda fue de los aspectos que más incrementó de precio durante 2017, al finalizar con una variación de 4,85%, así como el sector de la diversión, que aumentó durante el año un 5,16%.

Al culminar 2019 el total de ingreso recaudado por el Municipio, sin incluir el SGR, creció 8% en términos reales. El buen desempeño de los ingresos estuvo explicado por el comportamiento positivo tanto de los ingresos de recaudo propio como de las Transferencias; estas últimas se incrementaron 9% real impulsadas particularmente por las provenientes de Fosyga Coljuegos.

El recaudo tributario presentó un notable incremento del 15% real. Los rubros con mayores tasas de crecimiento fueron Predial unificado, Otros y Estampillas; Industria y comercio apenas se incrementó 3% y en conjunto con Predial aportó el 75% del recaudo tributario en la vigencia.

Los gastos de la administración central del Municipio (sin incluir compromisos financiados con SGR) aumentaron 16% real entre 2018 y 2019, reflejo especialmente de la dinámica positiva presentada especialmente por la inversión (aumentó 17% real), que es a su vez el más representativo.

El municipio cerró la vigencia con un saldo de deuda pública por \$32.502 millones. El 27 de mayo de 2020, Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Municipio de Ibagué en 'A-(col)' y 'F2(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable. La afirmación de las calificaciones tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia internacional derivada del coronavirus.

¹ Según estimaciones del DANE.

En 2019 la Administración Municipal de Ibagué registró déficit fiscal por \$66.000 millones, monto representativo de un crecimiento superior al 60% con respecto al observado en 2018. Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores como Recursos del balance y el endeudamiento neto, Ibagué arrojó un resultado presupuestal superavitario de \$52.553 millones, cifra casi 50% inferior a la registrada un año atrás.

En 2019, Ibagué contaba con \$2,6 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes; la relación bajó \$0,8 respecto a 2018. La razón calculada indica, en principio, que el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

En 2019 la entidad cumplió los límites dispuestos por la Ley 617 de 2000 para administraciones municipales de categoría 1 tanto en los Gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, como (en las transferencias a los órganos de control.

El consolidado del sector descentralizado presentó en 2019 un déficit fiscal de \$103.260 millones; la situación más grave le correspondió al Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte, con un déficit aproximado de \$92.000 millones, mientras Infibagué y la Empresa Gestora Urbana de Ibagué arrojaron superávits.

Acorde con la información disponible, las demandas que cursan en los diferentes estrados judiciales en contra del municipio con corte 2 de agosto de 2018, comprendían un total de 1.674 procesos, de los cuales 926 presentan una cuantía de \$142.648 millones y 748 sin cuantía determinada.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información reportada a la CGR en 2017, la administración central² se encontraba conformada por un total de 498 cargos (65 más que en 2016³), 467 de los cuales correspondía al Despacho y a Secretarías distintas a Salud y Educación y los restantes a los organismos de control. Vale la pena señalar que los costos de personal contenidos en el reporte no son realistas, hecho que la entidad debe clarificar antes de la publicación del informe definitivo.

El 80% de los funcionarios pertenecían a la carrera administrativa y el 64% correspondían a personal con nivel técnico o profesional; 36% fue catalogado en el nivel asistencial.

Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios por un valor total de \$30.500 millones, esto es 32% más que un año atrás. El 57% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 43% restante al de funcionamiento.

B. Sector Descentralizado

Al término del año 2020 el sector descentralizado de Ibagué estaba compuesto por siete entidades: dos empresas industriales y comerciales del Estado, una sociedad de economía mixta, dos empresas sociales del Estado y dos establecimientos públicos (Tabla 1).

² No incluye planta docente (directivos docentes, docentes y administrativos). Esta información no fue reportada a la CGR.

³ La entidad debe explicar el incremento en la planta.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESAS DE OBRAS SANITARIAS DE IBAGUE S.A. - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
GESTORA URBANA DE IBAGUE	E.I.C.E.	DESARROLLO URBANO
E.S.P. EMPRESA IBAGUERENA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - IBAGUE	E.S.E.	SALUD
E.S.E. UNIDAD DE SALUD DE IBAGÜÉ USI	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE IBAGUE -INFIBAGUE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingreso recaudado por el Municipio, sin incluir el SGR, decreció 9% en términos reales. El mal desempeño de los ingresos estuvo explicado por el comportamiento de los ingresos de recaudo propio y los Ingresos de capital, pues las transferencias aumentaron 8%. En el rubro de los Ingresos de capital resaltaron la ausencia de nuevos desembolsos y los menores Recursos del balance. En tales circunstancias, se advirtieron cambios en la estructura de ingresos, que vio aumentar en 9 puntos porcentuales la participación de las Transferencias, mientras los Ingresos de capital redujeron la suya en 10.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	244.080	230.170	-7%	27%	27%
Transferencias	494.643	540.456	8%	54%	63%
Ingresos de capital	179.132	82.762	-55%	20%	10%
Desembolsos del crédito	50.000	0	-100%	5%	0%
Recursos del Balance	93.839	62.885	-34%	10%	7%
Otros ¹	35.293	19.877	-43%	4%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	917.855	853.388	-9%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En 2020, el recaudo tributario presentó una caída del 7% real (Tabla 3), reflejo de la evolución de todos los impuestos, salvo el de industria y comercio, que creció 15% y pudo así aumentar de 29% a 36% su aporte al agregado tributario, mientras los demás cedieron parte de las suyas. Fue claro el efecto de la pandemia, que incidió negativamente en la generalidad de las actividades económicas durante la vigencia y, por tanto en el recaudo.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	11.688	5.970	-50%	5%	3%
Sobretasa a la gasolina	21.548	17.719	-18%	10%	8%
Impuesto predial unificado	102.407	94.935	-9%	46%	45%
Impuesto de industria y comercio	64.881	75.863	15%	29%	36%
Otros impuestos	22.035	15.736	-30%	10%	7%
TOTAL	222.558	210.224	-7%	100%	100%

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En resumen, la vigencia 2020 registró un comportamiento negativo de los ingresos municipales, causado en particular por la crisis sanitaria asociada al Covid-19.

2. Gastos

Los gastos de la administración central del Municipio (sin incluir compromisos financiados con SGR) cayeron 10% real en 2020, reflejo especialmente de la dinámica decreciente presentada por su principal componente, Inversión; los gastos de funcionamiento permanecieron en un nivel semejante al del año inmediatamente anterior, mientras el servicio de la deuda también disminuyó (Tabla 4).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	103.346	104.859	0%	12%	13%
Inversión	724.382	654.220	-11%	84%	83%
Servicio de la deuda	37.573	30.977	-19%	4%	4%
COMPROMISOS DEL AÑO	865.302	790.056	-10%	100%	100%

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

Como se muestra en la Tabla 5, los Gastos de funcionamiento sin incluir las secretarías de Educación y Salud permanecieron constantes en términos reales, debido a que el incremento del 18% presentado en el renglón más importante (Gastos de personal), se vio contrarrestado por las caídas observadas en Gastos generales y Otros gastos de funcionamiento.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	44.329	53.160	18%	44%	52%
Gastos generales	25.807	18.623	-29%	25%	18%
Transferencias	29.158	29.614	0%	29%	29%
Otros gastos de funcionamiento	2.079	1.217	-42%	2%	1%
TOTAL	101.372	102.614	0%	100%	100%

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

La Inversión, con una caída significativa, se concentró especialmente en la denominada Inversión social (88% del total), que creció 1%, al tiempo que la Inversión física –la representada en Formación bruta de capital- se redujo 52% en el periodo. Vale precisar que el 82% de la Inversión total se repartió en dos sectores (Educación, con el 46% y Salud con el 36%).

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	285.849	299.555	3%	39%	46%
Salud	207.875	232.321	10%	29%	36%
Agua Potable	13.320	14.090	4%	2%	2%
Vivienda	10.238	285	-97%	1%	0%
Vías	22.749	10.328	-55%	3%	2%
Otros Sectores	173.110	90.721	-48%	24%	14%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	11.242	6.921	-39%	2%	1%
TOTAL	724.382	654.220	-11%	100%	100%

Fuente: Cálculos DAF con información Secretaría de Hacienda

En resumen, durante 2020 los gastos cayeron acorde con el momento de crisis sanitaria y la depresión de muchas actividades económicas, asociada a la misma.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio no obtuvo desembolsos de crédito y realizó amortizaciones por casi \$20.000 millones, cerrando la vigencia con un saldo de deuda pública por \$112.537 millones (Tabla 7). La deuda pública de la entidad está destinada principalmente a la construcción y remodelación de infraestructura deportiva para la competitividad nacional e internacional del municipio. Los demás créditos se destinan a financiar la inversión en los sectores de transporte, agua potable y saneamiento básico.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

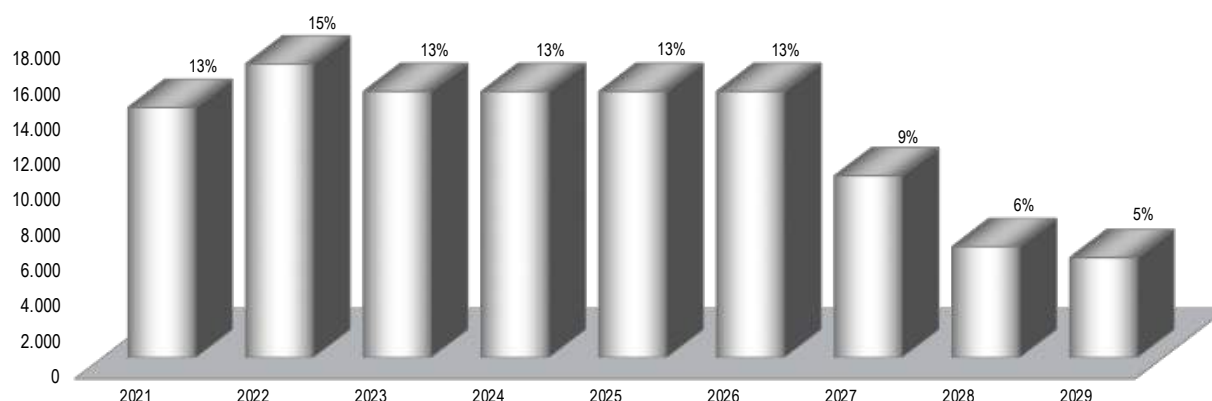
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	132.502	112.537	100%	COP	DTF	1,8-3,35
Total Deuda Interna	132.502	112.537	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	132.502	112.537	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda pública interna indica que el mayor peso del servicio se concentra en 2022 y 2026, cuando se cancela el 67% del total; el resto se pagaría entre 2027 y 2029. La totalidad de sus obligaciones son con la banca comercial nacional y pagan como interés el DTF sumado a un porcentaje promedio del 2,5%.

Gráfico 1
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 27 de mayo de 2020, Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Municipio de Ibagué en 'A-(col)' y 'F2(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable. La afirmación de las calificaciones tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia internacional derivada del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que Ibagué preservará un desempeño presupuestario estable y una deuda adecuada con una razón de repago esperada que se mantendrá por debajo de 5 veces (x) en el mediano plazo, y una cobertura del servicio de la deuda que pasa al rango de 1,5x a 2x desde 1,2x a 1,5x.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 la Administración Municipal de Ibagué registró superávit fiscal por \$20.411 millones, monto representativo de un sustancial mejoramiento con respecto a lo observado en 2019, cuando se registró un déficit superior a \$65.000 millones. Ese resultado refleja un aumento aproximado del 30% en el balance corriente, y la reducción del déficit del balance de capital del orden del 50% con respecto a lo obtenido en 2019, por efecto la mencionada caída de los gastos de inversión.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	65.942	83.548
Resultado balance de capital	-131.818	-63.137
Déficit o superávit fiscal	-65.876	20.411
Financiamiento	118.429	42.920
Endeudamiento neto	24.590	-19.964
Recursos del balance	93.839	62.885
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	52.553	63.332

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores como Recursos del balance (que disminuyeron 30% anual) y el endeudamiento neto (que fue negativo), Ibagué arrojó un resultado presupuestal superavitario de \$63.332 millones en 2020, cifra 20% superior a la registrada un año atrás (tabla 8).

2. Situación Financiera desde la perspectiva Contable

Las Entidades de Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los estados financieros del Municipio con corte a diciembre 31 de 2019 mostraron activos totales de \$1,58 billones, esto es 7% menores que los de 2019 debido a la reducción de las Cuentas por cobrar en 27% respecto a 2019; pese a la caída, esa cuenta se mantuvo como la de mayor importancia entre los activos de la entidad, aunque debió ceder 11 puntos porcentuales. El 19% estuvo representado por Propiedades, planta y equipo y un porcentaje similar por Otros activos.

En la misma fecha de corte los pasivos totales sumaron \$695.480 millones, crecieron 15% en términos reales frente a 2019. El 42% del pasivo estuvo representado por los Beneficios a empleados, 35% por Provisiones y 16% por Préstamos por pagar.

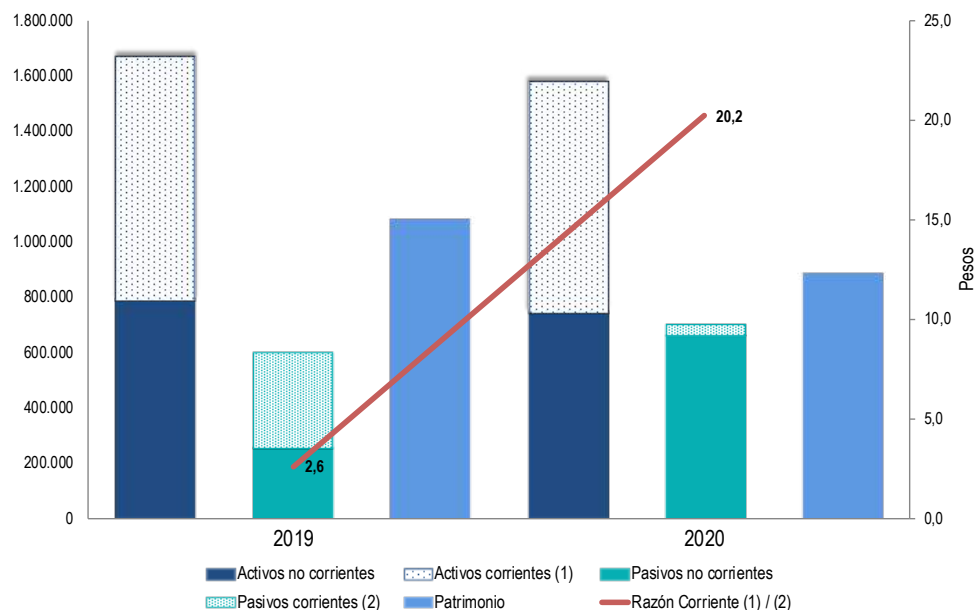
Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de \$834.738 millones. Este monto mostró una variación negativa del 7% y representó el 53% del total de los activos al finalizar 2020 (igual que lo registrado en 2019).

Por su parte, los pasivos corrientes (obligaciones a pagar en el corto plazo) totalizaron \$41.279 millones (88% menos que los registrados en 2019) y significaron el 6% del total del Pasivo (un año atrás representaban el 58%).

En 2020, Ibagué contaba con \$20,2 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes; la relación aumentó en casi \$18 con respecto a 2019. La razón calculada indica, en principio, que el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en \$5.367 millones.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

3. Liquidez y Solvencia de Corto plazo

Al finalizar 2020, el municipio contaba con recursos disponibles por \$198.026 millones, depositados en caja y bancos (95%), y encargos fiduciarios (5%). Alrededor del 70% de las disponibilidades eran recursos con destinación específica.

Por otro lado, la entidad presentaba exigibilidades por \$90.992 millones, de las cuales el 73% eran Reservas presupuestales. El 75% de las exigibilidades estaban referidas a Rentas con destinación específica y de este porcentaje el 74% comprendía rubros por fuera del Sistema General de Participaciones.

Así las cosas, el municipio cerró la vigencia con un superávit de disponibilidades netas por \$107.034 millones (el triple de un año atrás), divididas 33% como recursos de libre destinación y 67% de destinación específica (Tabla 9).

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	60.598	23.987	36.612
De destinación específica	137.428	67.005	70.423
SGP	45.204	17.601	27.602
SGP Educación	14.069	4.111	9.958
SGP Salud	7.479	4.836	2.644
SGP Agua potable	2.078	683	1.395
SGP Propósito general	17.092	7.122	9.969
SGP Asignaciones especiales	4.485	849	3.636
Recursos del crédito	2.591	0	2.591
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	89.634	49.404	40.230
TOTAL	198.026	90.992	107.034

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior y SGR).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras. Específicamente, aquellas con fuente de financiación en los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 30% (Tabla 10).

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 6% y 39%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de ahorro primario (\$34.828 millones) sin incluir recursos del SGR, equivalente al servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2019, no evidencia riesgos significativos sobre las garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio, puesto que dicho índice se explica por condiciones coyunturales, toda vez que parte de la inversión fue financiada con crédito.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	330.650	268.810
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	330.652	268.811
1.2 Vigencias futuras	2	2
2. Gastos de funcionamiento	102.539	100.315
3. Gastos recurrentes		45.937
4. Ahorro operacional (1-2-3)	228.111	122.557
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	98.470	103.836
5.1 Total saldo de la deuda	112.537	112.537
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	14.068	14.068
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		5.367
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	6.769	6.769
6.1 Total de intereses de la deuda	6.769	6.769
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	6%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	30%	39%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia fiscal 2020 la relación gastos de funcionamiento (GF) e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para el nivel central se ubicó en 42%, cumpliendo así el límite dispuesto por la Ley 617 de 2000 para administraciones municipales de categoría 1 (Tabla 11).

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	216.828	208.421	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	90.485	87.469	-5%
3. Relación GF/ICLD	42%	42%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-23%	-23%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En lo que concierne a los órganos de control, los gastos de funcionamiento del Concejo y Contraloría excedieron los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, aunque en montos muy bajos; ello no obsta para recomendar a la Administración municipal que debe guardar la disciplina de manera estricta, como lo ha hecho tradicionalmente (ver Tablas 12 y 13).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.136	4.740
2. Límite establecido por la Ley 617	4.775	4.707
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	3.252	3.126
3. Diferencia	-1.639	34

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.242	3.394
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	3.262	3.386
3. Diferencia	-20	8

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

De acuerdo con el ranking del Índice de Ciudades Competitivas⁴, en 2019 Ibagué ocupó el puesto 16 entre las 23 ciudades que conforman el universo de entidades de ese indicador. La capital tolimense consiguió 4,41 sobre 10 puntos, un porcentaje inferior

⁴ El nuevo ICC presenta 97 indicadores divididos en 12 pilares de competitividad y 4 factores de análisis: condiciones básicas, capital humano, eficiencia de los mercados y ecosistema innovador. Los resultados son calculados para 7 áreas metropolitanas, 15 ciudades principales y la ciudad de Bogotá, para un total de 23 territorios, sin hacer clasificación alguna por nivel de desarrollo económico. Este índice es un esfuerzo dirigido a proveer información confiable y permanente sobre

al promedio nacional estimado en 4,98, pero mostró una mejoría marginal respecto al resultado del año anterior. Según el CPC, Ibagué tiene, entre otros el reto de mejorar en cada uno de los ítems que definen el Índice de Competitividad de Ciudades (ICC): Ibagué ocupa el puesto 23 en Sostenibilidad Ambiental.

Puesto 18 con puntaje de 1,35 en Innovación y Dinámica Empresarial (4 posiciones por encima del año 2018).

Puesto 23 en investigación según revistas indexadas y publiindex.

Puesto 18 con puntaje 3,5 en Mercado externo.

Puesto 20 en (facilidades para abrir una empresa, facilidad para registrar propiedades facilidad para obtener permisos de construcción y pago de impuestos) según indicadores Doing Bussines.

En conclusión, Ibagué es todavía una ciudad rezagada en aspectos como el costo de energía eléctrica, la conectividad aérea, la calidad de agua, la oferta de camas en los centros hospitalarios y la protección de la primera infancia. En ese sentido, se requiere más compromiso con la ciudad, mayor eficiencia en la aplicación de políticas públicas y mayor inclusión de todos los gremios y sectores privados.

En materia de finanzas públicas a Ibagué le falta consolidarse como una entidad territorial cada vez más independiente de las Transferencias nacionales, con una más depurada estructura de ingresos.

1. Estructura Financiera

Otro gran reto de la administración territorial es la búsqueda de mecanismos alternativos de coordinación con la política económica nacional para fortalecer la actividad económica del municipio. El comercio y la construcción han sido ejes de la base productiva ibaguereña, dinámica que debe continuar alineándose con los objetivos de inversión municipal.

Nuevamente en 2020 la estructura financiera del municipio reflejó la acumulación de disponibilidades de caja de vigencias anteriores que le han permitido compensar el déficit fiscal de cada anualidad, situación que representa debilidades en la gestión financiera del municipio, puesto que puede significar retrasos en la ejecución de los recursos programados en cada vigencia y propicia la conservación de activos líquidos inactivos ante demandas progresivas de inversión.

Todavía posibilidades de incrementar el esfuerzo fiscal municipal mediante la adopción y el fortalecimiento de medidas conducentes a reducir los saldos de la cartera tributaria.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 el municipio contaba con reservas presupuestales por \$92.725 millones, de los cuales obligó el 70%, principalmente en inversión (Tabla 14). La porción no ejecutada constituye reservas que, acorde con las prescripciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, deben cancelarse y los recursos que las amparaban podrían financiar nuevos gastos de inversión de la vigencia fiscal 2021. Dado que en 2020 se presentó un deterioro, es evidente que tal situación ha sido constante en los últimos años en Ibagué, que se refleja en forma de retrasos en la ejecución de recursos como los que soportan los proyectos de inversión, y en ese sentido constituyen un riesgo que atenta contra la debida prestación de bienes y servicios públicos encomendados al municipio.

el desempeño competitivo de las capitales y áreas metropolitanas del país. Al tomar como unidad de medida a las ciudades, el ICC se enfoca en evaluar aspectos que afectan la calidad de vida al interior de estas. Por ejemplo, en esta medición se incluyen indicadores relacionados con la oferta cultural y la capacidad del transporte público que tienen a su disposición los habitantes de las 23 capitales evaluadas. Además, complementar su análisis con el Índice Departamental de Competitividad (IDC) es un ejercicio provechoso para identificar las brechas existentes entre ciudades y departamentos. Es importante destacar que más allá de enfocar la discusión en el ranking, es necesario que las ciudades se concentren en los puntajes obtenidos, ya que son estos los que verdaderamente revelan si el cierre de brechas se está logrando. De hecho, esta medición les permite a las regiones identificar agendas de trabajo alrededor de las áreas o pilares de competitividad, y en los que se requiere la articulación del sector público, el sector productivo y la academia. Por lo tanto, el ICC se constituye en un insumo para que diferentes actores participen en la construcción de una agenda basada en evidencia que invite a trabajar en pro de la competitividad local y nacional y que, en consecuencia, mejore los estándares de calidad de vida de todo el país.

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	56.819	92.725
(-) Ejecutadas por funcionamiento	4.535	4.949
(-) Ejecutadas por inversión	42.306	59.896
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	9.978	27.879

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el municipio registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 67,7%.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado representaban el 32% de los recaudos corrientes del municipio, porcentaje que dimensiona la importancia de que el municipio vigile permanentemente el curso de los indicadores fiscales del sector, de forma que pueda evitar la materialización de los riesgos que ellos representan para la sostenibilidad fiscal de mediano plazo de la entidad territorial. Esa importancia se magnifica, si se tiene en cuenta que el 37% del ingreso del conjunto de las EDS corresponde a transferencias provenientes de la Administración central.

El consolidado del sector descentralizado presentó en 2020 un superávit fiscal de \$37.786 millones, resultado que contrasta con el déficit superior a \$100.000 millones obtenido en 2019. La situación más positiva le correspondió a la Empresa Ibaguerense de Acueducto y Alcantarillado (superávit aproximado de \$35.000 millones), que en 2019 arrojó un déficit superior a \$13.000 millones; la Gestora Urbana mantuvo saldo positivo, aunque menor que en las dos vigencias precedentes, Infibagué también generó superávit, mientras el Instituto para la Recreación y el Deporte fue deficitario, pero en mucho menor grado que en 2019.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESAS DE OBRAS SANITARIAS DE IBAGUE S.A. - EN LIQUIDACION	0	0	0	0%
GESTORA URBANA DE IBAGUE	7.253	3.032	1.774	1%
E.S.P. EMPRESA IBAGUERENSE DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A.	-9.485	-13.365	34.569	15%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - IBAGUE	0	0	0	0%
E.S.E. UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI	-5.120	-1.299	-2.389	6%
SUB TOTAL EMPRESAS	-7.353	-11.632	33.953	22%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE IBAGUE-INFIBAGUE	22.890	3.674	5.360	4%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE	-14.835	-95.302	-1.528	5%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	8.055	-91.628	3.832	9%
TOTAL GENERAL	702	-103.260	37.786	32%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo con la información contable (Tabla 16), las entidades que no presentaban problemas de liquidez eran la Gestora Urbana, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Infibagué y el Instituto para el Deporte y la Recreación que contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a \$44.413 millones (25% menos que un año atrás), de los cuales Infibagué y la Unidad de Salud respondían en conjunto por más del 90%.

Tabla 16
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESAS DE OBRAS SANITARIAS DE IBAGUE S.A. - EN LIQUIDACION	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
GESTORA URBANA DE IBAGUE	19,5	0,1	0	2%	-132%
E.S.P. EMPRESA IBAGUERENA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A.	1,6	0,3	3.834	5%	35%
E.S.E. HOSPITAL SAN FRANCISCO - IBAGUE	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI	0,5	0,2	22.824	1%	3%
SUB TOTAL EMPRESAS			26.658		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE IBAGUE -INFIBAGUE	2,5	0,0	16.443	1%	2%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION DE IBAGUE	8,5	0,1	1.312	33%	-2691%
TOTAL GENERAL			44.413		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad revelaron que 2 de las entidades reportadas arrojaron un Ebitda negativo⁵, mientras la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE-⁶, fue positiva en todas las entidades con información disponible

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Programas de Seguimiento Sectorial

Sector Educación

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No. 1-2019-080480 del 30 de agosto de 2019, en el cual indica que el Municipio de Pasto presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Municipio y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva, programada para el día 11 de mayo de 2021.

⁵ Cuando el EBITDA es negativo, el resultado final será negativo, por tanto, en este caso, sería por sí solo criterio suficiente para descartar la viabilidad de un proyecto.

⁶ El ROE o rentabilidad sobre recursos propios (en inglés, Return On Equity) es uno de los principales parámetros que se utilizan para el análisis fundamental de una empresa.

6. Pasivos Contingentes⁷

El municipio de Ibagué lleva dos años sin reportar la información correspondiente a estos pasivos contingentes, lo cual se constituye en una limitante adicional a los análisis de la situación y las perspectivas de las finanzas de la entidad y se invita para se actualice lo más pronto posible; la información más reciente es la contenida en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Municipio, las demandas que cursan en los diferentes estrados judiciales en contra del municipio con corte 2 de agosto de 2018, comprendían un total de 1674 procesos, de los cuales 926 presentan una cuantía de \$142.648 millones y 748 sin cuantía determinada; en cuanto a la probabilidad de éxito se tiene un estimativo ponderado del 60%; de manera que es muy importante continuar con el proceso de fortalecimiento del área jurídica, en el logro de resultados que no impacten negativamente las finanzas del ente territorial a mediano plazo; también es vital mantener como política el Fondo de Contingencias con una provisión mínima de entre \$2.500 y \$3.000 millones, para la vigencia 2019 y siguientes.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al culminar la vigencia 2020 el total de ingreso recaudado por el Municipio, sin incluir el SGR, decreció 9% en términos reales. El mal desempeño de los ingresos estuvo explicado por el comportamiento de los ingresos de recaudo propio y los Ingresos de capital, pues las transferencias aumentaron 8%.

El recaudo tributario presentó una caída del 7% real, reflejo de la evolución de todos los impuestos, salvo el de industria y comercio, que creció 15%. Fue claro el efecto de la pandemia, que incidió negativamente en la generalidad de las actividades económicas durante la vigencia y, por tanto en el recaudo.

Los gastos de la administración central del Municipio (sin incluir compromisos financiados con SGR) cayeron 10% real en 2020, reflejo especialmente de la dinámica decreciente presentada por su principal componente, Inversión.

En 2020 el municipio no obtuvo desembolsos de crédito y realizó amortizaciones por casi \$20.000 millones, cerrando la vigencia con un saldo de deuda pública por \$112.537 millones; el 27 de mayo de 2020, Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Municipio de Ibagué en 'A-(col)' y 'F2(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable.

La Administración Municipal de Ibagué registró superávit fiscal por \$20.411 millones, monto representativo de un sustancial mejoramiento con respecto a lo observado en. Al incluir las disponibilidades de vigencias anteriores como Recursos del balance y el endeudamiento neto, Ibagué arrojó un resultado presupuestal superavitario de \$63.332 millones.

Los estados financieros del Municipio con corte a diciembre 31 de 2019 mostraron activos totales de \$1,58 billones, esto es 7% menores que los de 2019; los pasivos totales sumaron \$695.480 millones, crecieron 15% en términos reales frente a 2019.

En 2020, Ibagué contaba con \$20,2 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes; la relación aumentó en casi \$18 con respecto a 2019. La razón calculada indica, en principio, que el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 30%.

Para la vigencia fiscal 2020 la relación gastos de funcionamiento (GF) e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para el nivel central se ubicó en 42%, cumpliendo así el límite dispuesto por la Ley 617 de 2000; en lo que concierne a los órganos de control, los gastos de funcionamiento del Concejo y Contraloría excedieron los límites establecidos por la Ley 617 de 2000, aunque en montos muy bajos; ello no obsta para recomendar a la Administración municipal que debe guardar la disciplina de manera estricta, como lo ha hecho tradicionalmente.

Acorde con la información disponible contenida en la página del Ministerio de Hacienda, al cierre de 2020 el municipio registró una cobertura del pasivo pensional existente a 31 de diciembre de 2019, equivalente al 67,7%.

⁷ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

El consolidado del sector descentralizado presentó en 2020 un superávit fiscal de \$37.786 millones, resultado que contrasta con el déficit superior a \$100.000 millones obtenido en 2019. La situación más positiva le correspondió a la Empresa Ibaguerena de Acueducto y Alcantarillado (superávit aproximado de \$35.000 millones), que en 2019 arrojó un déficit superior a \$13.000 millones; la Gestora Urbana mantuvo saldo positivo, aunque menor que en las dos vigencias precedentes, Infibagué también generó superávit, mientras el Instituto para la Recreación y el Deporte fue deficitario, pero en mucho menor grado que en 2019.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2020 a \$44.413 millones (25% menos que un año atrás), de los cuales Infibagué y la Unidad de Salud respondían en conjunto por más del 90%.

El municipio de Ibagué lleva dos años sin reportar la información correspondiente a estos pasivos contingentes, lo cual se constituye en una limitante adicional a los análisis de la situación y las perspectivas de las finanzas de la entidad y se invita para se actualice lo más pronto posible.

MUNICIPIO DE IBAGUÉ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	790.503
INGRESOS CORRIENTES	770.626
Tributarios	210.224
No Tributarios	19.947
Transferencias	540.456
GASTOS (sin financiación)	770.092
GASTOS CORRIENTES	687.078
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	102.614
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.245
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	3.579
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	571.206
Intereses y Comisiones de la Deuda	7.434
BALANCE CORRIENTE	83.548
INGRESOS DE CAPITAL	19.877
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	83.014
BALANCE DE CAPITAL	-63.137
BALANCE TOTAL	20.411
FINANCIACIÓN	42.920
Endeudamiento Neto	-19.964
Desembolsos	0
Amortizaciones	19.964
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	62.885
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	853.388
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	790.056
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	63.332
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	92.725
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	64.846
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	27.879

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Puerto Inírida se encuentra ubicado en la región de los llanos, en la zona centro y nororiental del Departamento de Guainía y comprende aproximadamente la cuarta parte del territorio departamental, con una extensión de 16.165 km². Inírida es la Capital del Departamento de Guainía y único municipio con un núcleo urbano y una extensa área rural de su jurisdicción; la densidad poblacional es de 2,08 habitantes por Km².

Según el Censo Nacional de Población¹, en 2020 el municipio tenía 33.683 habitantes, distribuidos 51,5% hombres y 48,5% mujeres; el 67,2 de sus pobladores son indígenas y de estos el 35,5% se ubica en los 14 resguardos.

El valor agregado de Puerto Inírida al PIB departamental proyectado 2019^{2a} precios corrientes se ha estimado en \$310 mil millones, con un peso relativo municipal en el valor agregado departamental 78,4%. Los sectores más representativos del valor agregado municipal son: actividades primarias ³: \$58 mil millones; actividades secundarias⁴: \$50 mil millones y actividades terciarias ⁵: \$202 mil millones.

Con base en información del DANE⁶, el 27,6% de sus habitantes viven en miseria, y el 50,8% tienen necesidades básicas insatisfechas – NBI, frente a indicadores departamentales del 35,42% y 59,46% respectivamente, y nacionales del 3,80% y 14,28% respectivamente.

De acuerdo con las últimas cifras publicadas por el DANE, Puerto Inírida presentó una tasa de desempleo en 2020 de 17,1%, frente al total nacional de 9,5%; de las 4.000 personas ocupadas, 1.000 están en actividades Comercio y reparación de vehículos y 1.000 en Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura neta en educación 2019 fue del 73,24%, con una tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 5,35%; y una tasa de repitencia del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 3,78%; en 2019. La cobertura en salud en 2019 en el régimen subsidiado alcanzó 25.378 afiliados y en el régimen contributivo 4.268 afiliados, con una cobertura del régimen subsidiado del 98,86% en 2019.

En 2019 el Municipio obtuvo un resultado superavitario y cumplió con lineamientos de las normas de responsabilidad fiscal tanto para la Administración Central, el Concejo y la Personería.

El Municipio no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación ni cuenta con medidas de planes de desempeño relacionados con el uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

¹ Datos CENSO 2018.

² Fuente DANE. Cuentas nacionales de abril 2021 con proyecciones Base 2015 año 2019, actualizado marzo 2021.

³ Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras

⁴ Incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción.

⁵ Incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

⁶ Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Información correspondiente a personas residentes en hogares particulares. Fecha de actualización: 25 de noviembre de 2019.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración⁷, los órganos de control y las secretarías de educación y salud al cierre de 2020 ascendía a 52 cargos⁸, todos ubicados en la Administración Central. Sobre la totalidad de la planta el 13% corresponde al nivel directivo, 4% asesor, 15% profesional, 19% técnico y 48% asistencial. Por tipo de vinculación la planta estaba conformada por 75% de empleados inscritos en carrera administrativa⁹ y 17% de libre nombramiento y remoción y 2% de elección popular.

El número de funcionarios de la administración central de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos (excluidos los de elección popular) evidenció una tasa de profesionalización del 33%, el restante 67% correspondió al nivel técnico y asistencial.

Se comprometieron recursos por \$5.039 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 2% se destinaron para atender gastos de funcionamiento y el 98% para cubrir gastos de inversión.

El municipio al cierre de 2020 no reportó entidades descentralizadas.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL¹⁰

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron descenso en términos reales de 11% y se ejecutó el 84% de lo presupuestado para la vigencia; 63% fueron transferencias; 24% recursos de capital; 12% de ingresos propios. Al excluir los recursos del balance y la venta de activos, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$32.426 millones y representaron el 76% del total de los ingresos.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	6.563	5.266	-21%	14%	12%
Transferencias	24.125	27.160	11%	51%	63%
Ingresos de capital	16.603	10.453	-38%	35%	24%
Recursos del Balance	8.819	9.593	7%	19%	22%
Otros ¹	7.783	861	-89%	16%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	47.290	42.879	-11%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁷ Según información reportada por la Gobernación a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA Y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS".

⁸ Teniendo en cuenta información reportada por el Municipio al CHIP - de la CGR.

⁹ El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

¹⁰ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020, las cuales no fue posible validar con información adicional solicitada directamente a la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), ni con la información solicitada a la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), dado que no fueron aportados por la administración municipal.

Los ingresos por transferencias crecieron frente al periodo anterior; el mayor incremento se presentó en las transferencias para inversión (11% real), especialmente las del SGP (13% real), y en éstas las del sector salud (10% real). Igualmente crecieron los recursos del FOSYGA y ETESA (6% real), con una reducción del 29% real frente a la vigencia anterior.

Los ingresos de capital sufrieron una fuerte contracción del 89% real frente al periodo anterior, principalmente por menores recursos del desahorro FONPET (96%), y cofinanciación (86%).

Los ingresos tributarios tuvieron una variación negativa real a doble dígito frente a la vigencia anterior, observándose fuertes caídas en el recaudo de las estampillas, especialmente la estampilla para el bienestar del adulto mayor (46%), la estampilla pro-cultura (49%), e igual comportamiento a la baja presentaron los denominados otros impuestos; la sobretasa a la gasolina y el impuesto de industria y comercio, caídas explicadas por el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente, dada la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local y los menores recaudos de las estampillas ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. No obstante, en este contexto económico y social, el impuesto predial presentó un comportamiento positivo en su recaudo.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	1.115	599	-47%	19%	12%
Sobretasa a la gasolina	1.531	1.324	-15%	26%	27%
Impuesto predial unificado	416	468	11%	7%	10%
Impuesto de industria y comercio	1.894	1.792	-7%	32%	37%
Otros impuestos	938	661	-31%	16%	14%
TOTAL	5.893	4.844	-19%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El municipio registró recursos del Sistema General de Regalías SGR, para el bienio 2019-2020, por \$8.083 millones; este ingreso para el bienio 2019-2020 representó el 19% de los ingresos totales de 2020 y el 30% de las transferencias.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	6.812	84%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	68	1%
Fondo de Compensación Regional	6.744	83%
Ingresos de Capital	1.272	16%
Recursos del Balance	1.272	16%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	8.083	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 del municipio totalizó \$39.732 millones, lo que significó un aumento real del 4% frente a la vigencia anterior, dinámica creciente asociada al comportamiento de la inversión (5%), y contraria al gasto de funcionamiento, que decreció a una tasa del 4% real, en un contexto de austeridad en el gasto y priorización de la inversión frente a la incertidumbre económica generada por las medidas de control de la emergencia sanitaria.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	4.005	3.891	-3%	11%	10%
Inversión	33.742	35.842	5%	89%	90%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	37.747	39.732	4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición del gasto fue la siguiente: 78% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 12% a gastos de inversión en formación bruta de capital y 10% a gastos de funcionamiento.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real de reducción de los gastos de personal (3%), por menor pago de honorarios (30%) y primas legales (20%).

Del total de los gastos de personal sin incluir sectores de educación y salud, 72% se destinaron al pago de servicios personales asociados a la nómina, 20% fueron contribuciones inherentes a la nómina y 8% a servicios personales indirectos.

Los gastos generales fueron distribuidos 92% en adquisición de servicios, 8% adquisición de bienes.

Las transferencias presentaron variación positiva por mayores transferencias a la corporación autónoma regional (26,6%).

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	2.370	2.338	-13%	59%	60%
Gastos generales	1.210	1.078	-11%	30%	28%
Transferencias	425	475	10%	11%	12%
TOTAL	4.005	3.891	-4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión crecieron 5% en términos reales, como consecuencia de mayores recursos en los gastos en formación bruta de capital (50%), especialmente en sectores como agua potable (124%); vivienda (80%) y salud (3%). Como contraparte se presentó reducción en los sectores de vías (26%) y en otros sectores (5%). En los gastos operativos en sectores sociales (Remuneración al Trabajo, Prestaciones, y Subsidios en Sectores de Inversión) los mayores recursos fueron para los sectores de salud (2%) y agua potable (100%);

De manera conjunta la mayor parte de los recursos se comprometieron en el sector agua potable (124%), vivienda (80%) y salud (3%). La mayor participación en la composición de los gastos de inversión se concentró en el sector de salud.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

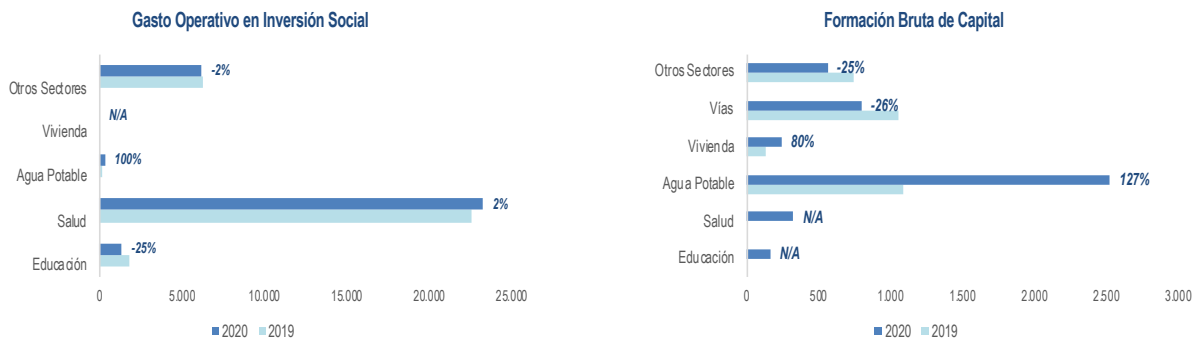
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.784	1.514	-17%	5%	4%
Salud	22.539	23.589	3%	67%	66%
Agua Potable	1.249	2.844	124%	4%	8%
Vivienda	131	240	80%	0%	1%
Vías	1.056	796	-26%	3%	2%
Otros Sectores	6.983	6.756	-5%	21%	19%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	103	N/A	0%	0%
TOTAL	33.742	35.842	5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020, se focalizó en la inversión, que fue soportado principalmente por las transferencias del SGP y otras de la nación, seguido de recursos de capital y rentas propias.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En relación con los gastos del SGR, del total asignado para el bienio actual se aprobaron proyectos \$7.519 millones, y el restante en funcionamiento de SGR.

Tabla 7
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	79	1%
Gastos de Inversión	7.440	99%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	7.519	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el Municipio de Puerto Inírida no adquirió deuda pública.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio durante 2020:

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-4.042	-2.595
Resultado balance de capital	4.735	-3.881
Déficit o superávit fiscal	694	-6.476
Financiamiento	8.849	9.624
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	8.819	9.593
Venta de activos	30	31
RESULTADO PRESUPUESTAL	9.543	3.147

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los resultados efectivos de la vigencia¹¹ muestran déficit fiscal, dado el resultado negativo del balance corriente y de capital, consecuencia de la reducción de los ingresos, que no fue suficientemente soportado por el incremento de las transferencias. Al incorporarse las partidas de financiamiento (recursos del balance), se produjo superávit presupuestal en \$3.147 millones, cifra que representó el 10% de los ingresos corrientes generados por el municipio en 2020.

La reducción del balance corriente se vio influenciado principalmente por la caída de los ingresos tributarios corrientes, y en el balance de capital por menores recursos de cofinanciación (86%) y desahorro del FONPET (96%); a pesar del esfuerzo en la reducción de los gastos de funcionamiento (4%) frente al periodo anterior.

El aumento del balance corriente se vio influenciado principalmente por el crecimiento de los ingresos corrientes (4%), versus la reducción de los gastos corrientes, (2%); los aumentos en el ingreso se presentaron especialmente por los mayores recursos de transferencias (6%) y en los gastos por menores gastos generales (4%).

¹¹ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Tabla 9
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	8.083
Total compromisos SGR	7.519
RESULTADO SGR	565
Compromisos / Presupuesto Definitivo	93%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incluye en el análisis el efecto del SGR, con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$565 millones por la administración, alcanzando la ejecución de esos recursos en un 93%.

En general el Municipio, frente a un contexto de incertidumbre económica, por los efectos negativos en las finanzas de la Entidad Territorial de las medidas de distanciamiento social para contrarrestar la propagación del Covid-19, adoptó medidas la reducción del gasto de funcionamiento y la priorización de los gastos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable¹²

La información financiera del Municipio de Puerto Inírida, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$125.102 millones, los cuales se crecieron 11% real con relación a la vigencia anterior. El 30% estuvo representado por bienes de uso y beneficio público; 28% propiedad, planta y equipo; el 15% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor plan de activos para beneficios posempleo y derechos en fideicomisos); 14% efectivo y 12% por cuentas por cobrar.

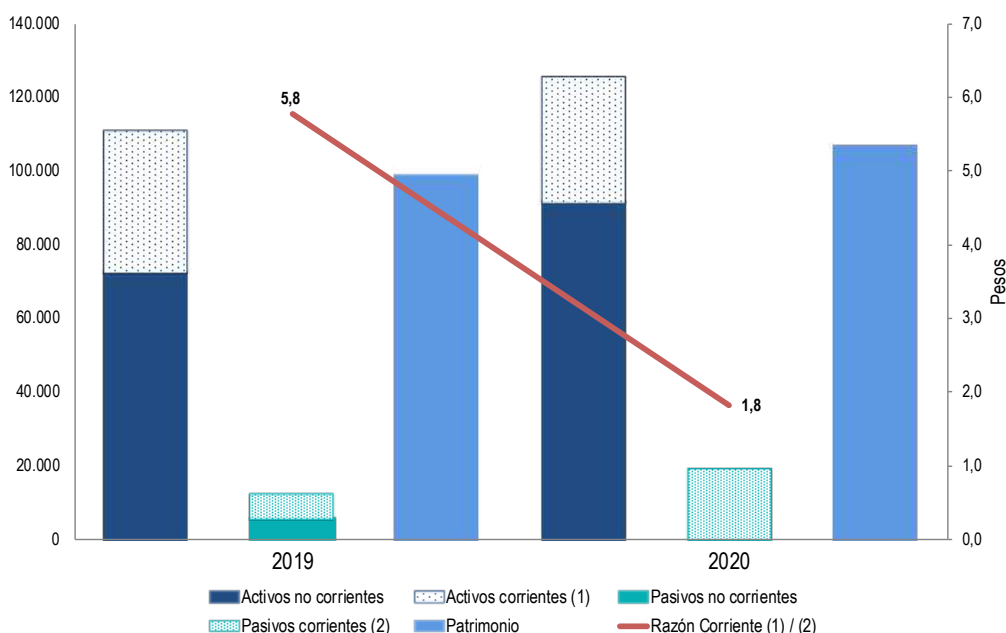
Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado principalmente por el incremento en las cuentas por cobrar (127%, con cargo a la cuenta impuestos retención en la fuente y anticipos de impuestos e impuesto de industria y comercio); Inversiones e instrumentos derivados (293% por inversiones en sociedades de economía mixta). Igualmente se presentó reducción en las cuentas bienes de uso público (5%) e inventarios (2%).

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 13%, con un saldo de \$33.872 millones, equivalentes al 27% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$18.689 millones y crecieron 51% real. El 33% estuvo representado por cuentas por pagar; 28% por beneficios a empleados, 21% por provisiones y 11% otros pasivos. En su comportamiento se destacaron los aumentos de provisiones (192%), otros pasivos (65%); cuentas por pagar (53%). El 100% del pasivo fue clasificado como corriente.

¹² Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes para 2020 determinó que existían \$1,8 de activos por cada peso de pasivo, disminuyendo \$4 respecto a 2019, no obstante, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹³ se estimó en \$1.910 millones, del cual sólo se explica que el 2% se compone de administración y prestación de servicios de salud.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, se incrementó frente a la vigencia anterior; al igual se produjo reducción en sus márgenes de liquidez. Se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera, pero no se cuenta con dicha información para realizar el presente análisis.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo¹⁴

Al término del ejercicio fiscal 2020, el municipio contaba con recursos disponibles diferentes al sistema general de regalías por \$15.705 millones, de los cuales el 100% correspondía saldos en la caja y bancos. Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales diferentes al sistema general de regalías por \$1.147 millones, de las cuales el 100% representaban cuentas por pagar.

¹³ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹⁴ El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del municipio al cierre de 2020 con recursos diferentes al SGR, es superavitaria en \$14.558 millones, de los cuales el 93% se originaron en los recursos de destinación específica, principalmente SGP agua potable; SGP Propósito General; SGP Asignaciones Especiales y en otros recursos de destinación específica diferentes al SGP.

Tabla 10
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	1.264	312	952
De destinación específica	14.442	835	13.607
SGP	8.692	333	8.359
SGP Educación	314	84	230
SGP Salud	1.483	62	1.421
SGP Agua potable	4.836	0	4.836
SGP Propósito general	1.812	186	1.625
SGP Asignaciones especiales	247	0	247
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	5.750	502	5.248
TOTAL	15.705	1.147	14.558

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, en cada una de las fuentes, se tiene que fueron equivalentes al 44%, porcentaje de los cuales se resalta los recursos del SGP, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de los recursos y se está dejando de prestar servicios necesarios para la comunidad.

El indicador de liquidez del municipio fue de 13,69 lo que significa que por cada peso que se debe, se cuenta con 13,69 pesos para respaldar dicha deuda de corto plazo.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹⁵, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ En los ingresos corrientes de Ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo¹⁶ y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ \$0 de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ \$0 pesos de crédito nuevo en 2021¹⁷.

¹⁵ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

¹⁶ Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

¹⁷ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

- ✓ El municipio no reportó compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹⁸ para la vigencia 2021.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%. resultado de la ausencia de deuda pública.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmando la instancia autónoma de endeudamiento del municipio, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 15%, respectivamente.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Tabla 11
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	17.591	12.627
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	17.591	12.627
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	5.623	5.405
3. Gastos recurrentes		3.025
4. Ahorro operacional (1-2-3)	11.969	4.196
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	1.910
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		1.910
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	15%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁸Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el municipio de Puerto Inírida se clasificó en categoría sexta y según la información reportada a través del FUT por la administración municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 54%, 26 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020 mostraron una variación real negativa de 5% con relación a 2019, en la misma tendencia disminuyó el gasto de funcionamiento (6%) que computa para el límite de ley 617 de 2000.

Dada la categoría sexta del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD y de acuerdo con la información presupuestal registrada en el FUT por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 el Municipio cumplió los límites establecido en dicha Ley.

Tabla 12
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	6.527	6.331	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	3.568	3.400	-6%
3. Relación GF/ICLD	55%	54%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-25%	-26%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 13 y 14 muestran que las transferencias al Concejo y a la Personería cumplieron con los límites legales establecidos por la ley 617 de 2000.

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías y de la CGR en el caso del concejo y la personería municipal.

Tabla 13
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	198	210
2. Límite establecido por la Ley 617	221	223
Remuneración Concejales	123	128
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	98	95
3. Diferencia	-24	-13

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	123	131
2. Límite establecido por la Ley 617	124	132
3. Diferencia	-1	-1

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El municipio para el periodo 2020 continuó reflejando alta dependencia de las transferencias de la Nación y de recursos de capital, influenciados por los recursos del balance; igualmente disminuyó a doble dígito el recaudo propio.

Al finalizar el año 2020 los recursos efectivos del municipio resultaron inferiores a los compromisos de gasto de inversión; obteniendo un resultado presupuestal deficitario de la vigencia, en coherencia con la austeridad del gasto de funcionamiento y el aprovechamiento de las transferencias para ejecutar inversión principalmente en formación bruta de capital.

En relación con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000, la entidad cumplió con los límites de gasto del nivel central, así como los límites de las transferencias al Concejo y a la Personería.

Por otro lado, existen posibles vulnerabilidades que podrían agravar la situación financiera mostrada hasta el momento por la entidad, originadas las posibles pretensiones por procesos judiciales que no se conocen al efectuar el presente análisis.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$718 millones para ser obligadas en la vigencia 2019, ejecutándose el 51% de las misma. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas. De la siguiente tabla se infiere que el municipio aumentó en 38% su regazo presupuestal con relación a lo observado en 2019.

En el formulario FUT cierre fiscal 2020, el municipio no registro reservas presupuestales para ser obligadas en la vigencia 2021, no obstante, en el formulario FUT gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda el resultado de reservas presupuestales fue de \$364 millones, cifra que no puede ser contrastada con información adicional al registro FUT, por lo cual se recomienda al municipio responder a los requerimientos de información del Ministerio de Hacienda, pues con el uso de ésta se fortalece el análisis sobre la realidad fiscal y financiera del municipio¹⁹.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.929	718
(-) Ejecutadas por funcionamiento	121	1
(-) Ejecutadas por inversión	1.555	364
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	252	354

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁹ Es importante tener en cuenta la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal establecida en la Ley 819 de 2003, la administración departamental requiere tomar las acciones del caso en la planeación de la contratación y en el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia; o en su defecto, proceder con el mecanismo de vigencias futuras, según sea el caso.

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020, los aportes provisionados en la cuenta del Municipio en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 146,9%²⁰.

4. Pasivos Contingentes

Para 2020 la Oficina Jurídica del Municipio no reportó información relacionada con los procesos que cursan en contra del municipio.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Educación

El Municipio de Inírida - Guainía no está certificado en educación y fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitaron aclaraciones al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020, el Municipio de Puerto Inírida logró superávit presupuestal, a pesar deterioro de sus ingresos propios, como efecto del impacto económico en la región por las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19 que redujeron la generación de ingresos a doble dígito.

Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central, así como los límites legales para las transferencias del Concejo y la Personería; mantuvo un endeudamiento cero y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

Se recomienda a la Entidad atender las solicitudes de información que la Dirección de Apoyo Fiscal realiza en cumplimiento de lo establecido en las normas de disciplina fiscal, con el objetivo de hacer el seguimiento y evaluación de la situación financiera de los Municipios Capitales, tal es el caso de los soportes documentales del cierre presupuestal de la vigencia objeto de análisis, pues tales documentos permiten contrastar y verificar la calidad de los datos y complementan la información necesaria para la elaboración del presente informe; lo anterior por cuanto la administración municipal de Puerto Inírida ha hecho caso omiso de dichas solicitudes.

Es conveniente que se actualice la información de pasivos contingentes originados por proceso judiciales en contra del municipio, pues es un riesgo financiero que no se está monitoreando.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

Fortalecer las acciones de generación de ingresos corrientes de libre destinación, como respuesta a la continuidad de la implementación de las políticas de fiscalización y control. Actualizar la información de los sectores económicos del municipio, con el propósito de mejorar los márgenes en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

Igualmente, mantener la gestión orientada al fortalecimiento tributario, al igual que políticas conservadoras en el manejo de los gastos.

²⁰ Información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

MUNICIPIO DE INÍRIDA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	33.256
INGRESOS CORRIENTES	32.426
Tributarios	4.844
No Tributarios	422
Transferencias	27.160
GASTOS (sin financiación)	39.732
GASTOS CORRIENTES	35.022
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	3.891
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	31.131
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	-2.595
INGRESOS DE CAPITAL	829
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	4.710
BALANCE DE CAPITAL	-3.881
BALANCE TOTAL	-6.476
FINANCIACIÓN	9.624
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	9.624
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	42.879
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	39.732
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	3.147
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	718
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	364
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	354

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Leticia hace parte de la región centro sur, cuenta con una extensión territorial de 5.829 km²; equivalente al 5.3% del área total del Departamento de Amazonas; la densidad poblacional es de 8,53 habitantes por Km².

Para 2020 el DANE estimó su población en 49.737 habitantes (63% del total departamental); de los cuales el 48.8% de la población son mujeres y el 51.2% son hombres; el 70,8% corresponde a población urbana y el restante 29.2% población rural; el total de la población indígena fue de 18.212 personas (37.8%), de las cuales 5.404 personas estaban ubicadas en 15 resguardos indígenas.

El valor agregado de Leticia al PIB departamental proyectado 2019¹a precios corrientes se ha estimado en \$587 mil millones, con un peso relativo de 75,6%. Los sectores más representativos del valor agregado municipal son: actividades primarias ²: \$89 mil millones; actividades secundarias³: \$42 mil millones y actividades terciarias ⁴: \$457 mil millones.

Con base en información del DANE, el 6,29% de sus habitantes viven en miseria, y el 27,36% tienen necesidades básicas insatisfechas – NBI, frente a indicadores departamentales del 10,90% y 35,24% respectivamente, y nacionales del 3,80% y 14,28% respectivamente.

De acuerdo con las últimas cifras publicadas por el DANE, Leticia presentó una tasa de desempleo en 2020 de 9,6% durante 2020, frente al total nacional de 9,5%; de las 10.000 personas ocupadas, 6.000 están por cuenta propia; y 2.000 son obreros, empleados del gobierno. Las actividades de administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana representaron el 3% del total de ocupados del Municipio; seguido de comercio y reparación de vehículos que representaron el 2% del total de ocupados del Municipio.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura neta en educación 2019 fue del 97,93%, con una tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 4,96%; y una tasa de repitencia del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 6,12%. La cobertura en salud en 2019 en el régimen subsidiado alcanzó 34.376 afiliados y al régimen contributivo y 15.526 afiliados, con una cobertura del régimen subsidiado del 98,24% en 2019.

El Municipio de Leticia en la vigencia 2019 generó déficit en balance fiscal y presupuestal, respecto a los indicadores de gasto de funcionamiento, no cumplió con los límites del nivel central, pero si los establecidos para el Concejo y la Personería; mantuvo un nivel de endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

El Municipio no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación ni cuenta con medidas de planes de desempeño relacionados con el uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

¹ Fuente DANE. Cuentas nacionales de abril 2021 con proyecciones Base 2015 año 2019

² Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras

³ Incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción.

⁴ Incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración⁵, los órganos de control y las secretarías de educación y salud al cierre de 2020 ascendía a 87 cargos⁶, distribuidos así: 97% en la Administración Central y el resto de las secretarías; 3% en los organismos de control. Sobre la totalidad de la planta, el 15% corresponden al nivel directivo, 6% asesor, 23% profesional, 30% técnico y 26% asistencial. Por tipo de vinculación la planta estaba conformada por 76% de empleados inscritos en carrera administrativa⁷, 21% de libre nombramiento y remoción y 3% de elección popular.

El número de funcionarios de la administración central de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos (excluidos los de elección popular) evidenció una tasa de profesionalización del 44%, el restante 56% correspondió al nivel técnico y asistencial.

El Municipio no reportó la planta de docentes⁸, ni la información relativa a las órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020.

La administración municipal reportó sólo una entidad descentralizada, cual se encuentra a en liquidación al cierre de 2020.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE LETICIA - EN LIQUIDACION	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL⁹

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron un aumento moderado de 2% en términos reales y se ejecutó el 91% de lo presupuestado para la vigencia; 56% fueron transferencias; 11% recursos de capital; 32% de ingresos propios. Al excluir los recursos del balance, la venta de activos y los desembolsos de crédito, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$57.164 millones y representaron el 89% del total.

⁵ Según información reportada por el municipio a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS".

⁶ Teniendo en cuenta información reportada por el Municipio al CHIP - de la CGR.

⁷ El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

⁸ Se incluye la Planta Docente, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de los municipios, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

⁹ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas de acuerdo con la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la DAF. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); e informes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	21.317	20.777	-4%	34%	32%
Transferencias	29.658	36.387	21%	48%	56%
Ingresos de capital	10.904	7.260	-34%	18%	11%
Desembolsos del crédito	10.364	0	-100%	17%	0%
Recursos del Balance	223	4.801	2020%	0%	7%
Otros ¹	317	2.460	664%	1%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	61.879	64.425	2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos por transferencias crecieron frente al periodo anterior, el mayor aumento se presentó en las transferencias para inversión del Sistema General de Participaciones (SGP), 8% real frente al periodo anterior, especialmente en los sectores de salud (4%); educación (7%) y propósito general (54%); igualmente las transferencias de FOSYGA Y ETESA con crecimiento del 43% real frente a la vigencia anterior.

Los ingresos de capital cayeron a doble dígito por la ausencia de recursos del crédito recibidos en la vigencia 2020, esto a pesar del crecimiento a cuatro dígitos de los recursos del balance y los recursos provenientes de la cofinanciación del nivel Nacional para programas de Infraestructura (\$583 millones) y en otros Sectores (\$461 millones). Igualmente, al retiro por devolución de los excedentes del cubrimiento del pasivo pensional FONPET (\$522 millones) y al aumento de Otros Recursos de Capital (Donaciones, Aprovechamientos y Otros) (\$438 millones).

Los ingresos tributarios tuvieron una variación negativa real frente a la vigencia anterior, es el caso del recaudo del impuesto predial, presumiblemente por los efectos de la pandemia covid 19, sobre la capacidad adquisitiva y la reducción de ingresos de los contribuyentes; igualmente afectado por la incertidumbre que generó el Decreto 678/20¹⁰ en la planeación del recaudo en la administración. El impuesto de industria y comercio fue igualmente afectado por los cierres de establecimientos debido a las medidas de control de la pandemia covid 19. Las estampillas fueron especialmente afectadas por las menores contrataciones, así como la sobretasa a la gasolina.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	3.670	1.092	-71%	20%	8%
Sobretasa a la gasolina	2.259	1.870	-19%	12%	14%
Impuesto predial unificado	3.560	3.562	-2%	19%	26%
Impuesto de industria y comercio	4.531	4.426	-4%	24%	32%
Otros impuestos	4.557	2.737	-41%	25%	20%
TOTAL	18.577	13.687	-27%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁰ Decreto 678/20 inicialmente otorgaba condonaciones en capital para este impuesto, cero para el pago de intereses y de sanciones, hasta mayo 31 de 2020, y que en octubre /20 fue declarada inexecutable mediante sentencia 448 de 2020 de la Corte Constitucional, lo cual afectó a la administración que tomó acciones para suspender el cobro que venía efectuando.

El municipio registró información en el Formulario Único Territorial FUT, relacionada con los recursos del Sistema General de Regalías SGR para el bienio 2019-2020, el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a \$56.755 millones.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	56.755	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	97	0%
Fondo de Desarrollo Regional	11.658	21%
Recursos para la Paz	15.489	27%
Fondo de Compensación Regional	29.510	52%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	56.755	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Este ingreso para el bienio 2019-2020 representó el 88% del recaudo de ingresos totales de 2020 y 156% de las transferencias.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 del municipio ascendieron a \$51.822 millones y registró pagos de amortizaciones de la deuda por \$797 millones; intereses de deuda por \$596 millones y no realizó pagos por bonos pensionales y cuotas partes; de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$53.215 millones, con una reducción de 25% en términos reales con relación a la vigencia 2019; coherente con una política contra cíclica frente a la reducción de los ingresos.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	11.764	10.977	-8%	17%	21%
Inversión	57.208	40.845	-30%	82%	77%
Servicio de la deuda	955	1.393	44%	1%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	69.927	53.215	-25%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición del gasto fue la siguiente: 65% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 12% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 21% a gastos de funcionamiento y 3% al servicio de la deuda.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real negativa de 8% frente a lo registrado en 2019, la mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento correspondió a los gastos de personal (42%), gastos asociados a la operación (34%) y las transferencias (12%). Los gastos de personal crecieron por encima del IPC, mientras que los gastos generales cayeron 21% real frente al periodo anterior, al igual que los rubros de transferencias 46%.

De total de los gastos de personal sin incluir sectores de educación y salud, el 66% se destinaron al pago de servicios personales asociados a la nómina, el 10% a servicios personales indirectos y 24% fueron contribuciones inherentes a la nómina.

Los gastos generales corresponden al 13% del total de los gastos de funcionamiento, de los cuales el 80% se destinó al pago de adquisición de servicios, 16% adquisición de bienes y 4% a gastos de bienestar social y salud ocupacional.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	4.384	4.647	4%	37%	42%
Gastos generales	1.561	1.252	-21%	13%	11%
Transferencias	2.348	1.299	-46%	20%	12%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	15	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	3.471	3.764	7%	30%	34%
TOTAL	11.764	10.977	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión cayeron 30% en términos reales, como consecuencia de la contracción en la inversión en formación bruta de capital (75%), especialmente en sectores como agua potable (90%); Vías (71%) y otros sectores (66%); educación (87%); el único renglón que creció respecto al periodo anterior fue vivienda (39%). Por otro lado, los gastos operativos en sectores sociales crecieron 65% real frente al periodo anterior, especialmente salud (24% real) y agua potable (103% real).

De manera conjunta la mayor parte de los recursos se comprometieron en el sector salud con 69% de participación en la composición de los gastos de inversión; otros sectores 16%; agua potable 6%; vías 6% y educación 3%¹¹.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.397	1.055	-26%	2%	3%
Salud	22.174	28.003	24%	39%	69%
Agua Potable	9.260	2.484	-74%	16%	6%
Vivienda	112	158	39%	0%	0%
Vías	8.334	2.456	-71%	15%	6%
Otros Sectores	15.771	6.690	-58%	28%	16%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	161	0	-100%	0%	0%
TOTAL	57.208	40.845	-30%	100%	100%

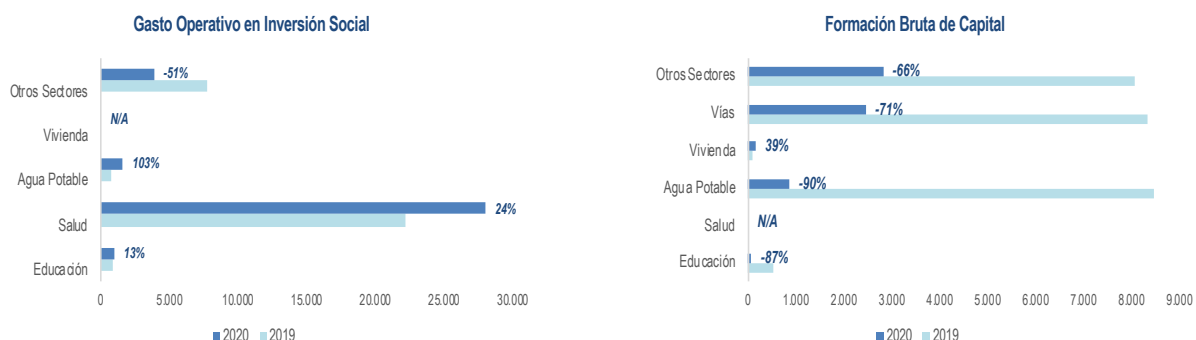
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020 se focalizó en la inversión que representó el 77% del total, 21% en funcionamiento y 3% en servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP y otras de la nación, seguido de recursos de capital y rentas propias.

¹¹ Leticia es un municipio no certificado en educación, es decir que el servicio lo administra el departamento de Amazonas.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En relación con los gastos del SGR, del total asignado para el bienio actual se aprobaron proyectos por la totalidad de los recursos disponibles.¹²

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	53.716	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	53.716	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el Municipio sirvió deuda financiera por \$1.393 millones (\$797 millones por amortizaciones y \$596 millones por intereses). El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue \$9.168 millones y no obtuvo desembolsos del crédito.

¹² Según información reportada por el Municipio en el FUT

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

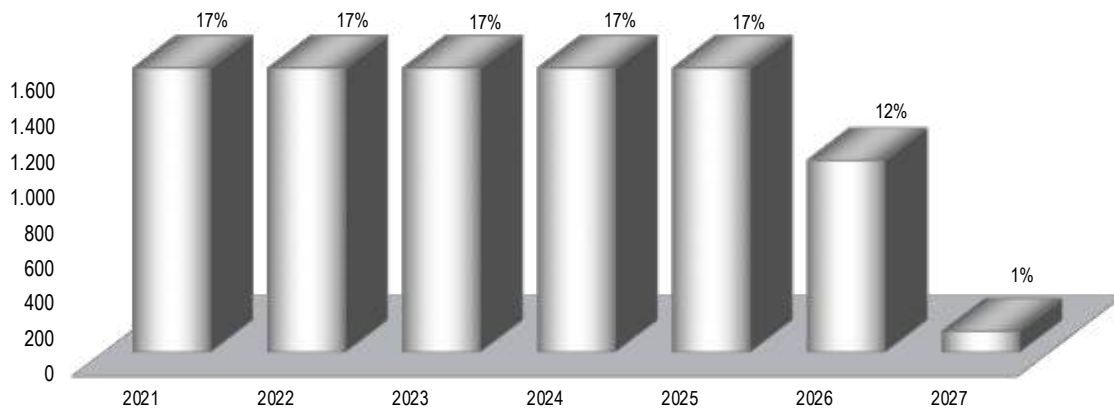
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	9.965	9.168	100%	PESO COL	DTF	2,5%
Total Deuda Interna	9.965	9.168	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	9.965	9.168	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran en los próximos seis años, en los cuales se proyecta cancelar el 99% del saldo, y el 1% restante se amortizara hasta el 2027.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio durante 2020:

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	7.119	11.108
Resultado balance de capital	-25.355	-3.902
Déficit o superávit fiscal	-18.236	7.206
Financiamiento	10.188	4.004
Endeudamiento neto	9.965	-797
Recursos del balance	223	4.801
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	-8.048	11.210

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los resultados obtenidos a cierre de la vigencia fiscal muestran un superávit fiscal, dado el aumento del ahorro corriente que resultó suficiente para contrarrestar el déficit de capital. Al incorporarse las partidas de financiamiento (recursos del balance), se obtuvo un superávit presupuestal de \$11.210 millones, cifra que representó el 20% de los ingresos corrientes generados por el municipio en 2020.

El aumento del balance corriente se vio influenciado principalmente por el crecimiento de los ingresos corrientes (10%), frente a un crecimiento menor de los gastos corrientes (3%); el aumento en el ingreso se presentó especialmente por mayores recursos de transferencias (21%) y en los gastos por menores gastos de funcionamiento (8%).

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	56.755
Total compromisos SGR	53.716
RESULTADO SGR	3.039
Compromisos / Presupuesto Definitivo	95%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incluye en el análisis el efecto del SGR, con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$3.039 millones por la administración, alcanzando la ejecución de esos recursos en 95%.

En general el Municipio, en un contexto de incertidumbre económica, que afectó el recaudo propio por el efecto negativo en las finanzas de la Entidad Territorial de las medidas de distanciamiento social para contrarrestar la propagación del Covid-19, obtuvo un buen resultado en la vigencia, gracias a la adopción de medidas como la reducción de los gastos de funcionamiento y la priorización de los gastos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable¹³

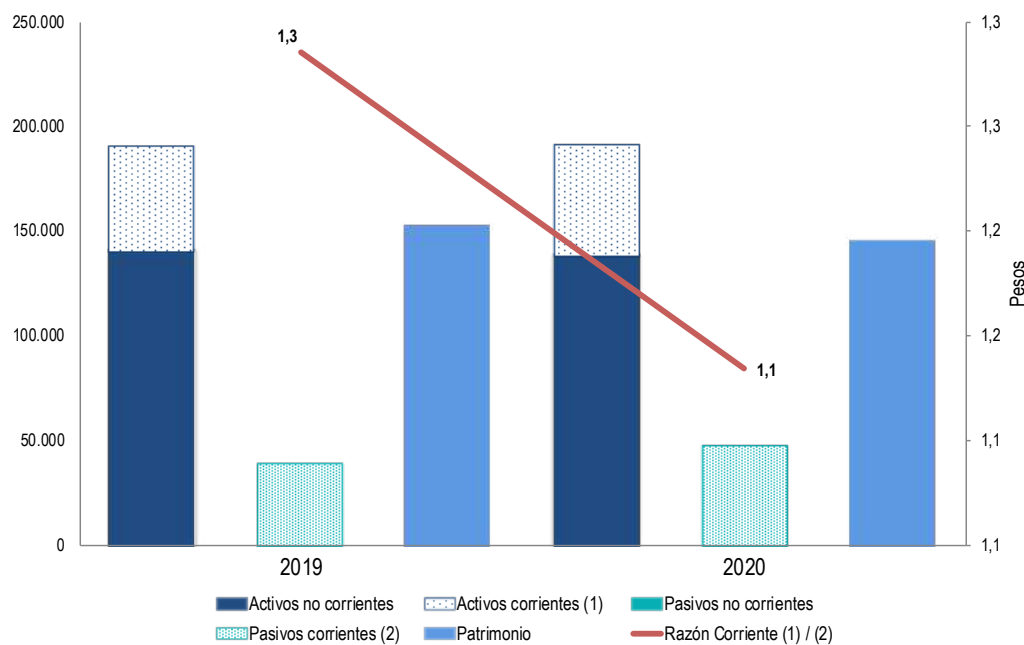
La información financiera del Municipio de Leticia, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$190.672 millones, con un moderado decrecimiento de 1% real con relación a la vigencia anterior. El 43% estuvo representado por propiedad, planta y equipo; el 23% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET); 16% por cuentas por cobrar; 11% por efectivo; 6% por bienes de uso y beneficio público.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado principalmente por el incremento en el efectivo (17%) en depósitos en instituciones financieras.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 5%, con un saldo de \$52.633 millones, equivalentes al 28% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$46.408 millones y crecieron 19% real. El 50% estuvo representado por beneficios a empleados, 23% por cuentas por pagar y 20% por préstamos por pagar y el 7% en otros pasivos. En su comportamiento se destacaron los aumentos de beneficios a los empleados (26%) especialmente por la cuenta beneficios -posempleo – pensiones cálculo actuarial de pensiones actuales (25%); y otros pasivos (1659%) por crecimiento de la cuenta ingreso diferido por transferencias condicionadas. El 100% del pasivo fue clasificado como corriente.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes para 2020 determinó que existían \$1,1 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó \$0.3 respecto a 2019, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

¹³ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁴ se estimó en \$2.289 millones, del cual 14% fueron créditos judiciales y 2% cesantías retroactivas.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, sufrió cambios por la reducción del patrimonio y se produjo deterioro en sus márgenes de liquidez; se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo¹⁵

Al término del ejercicio fiscal 2020, el municipio contaba con recursos disponibles diferentes al sistema general de regalías por \$14.291 millones, de los cuales el 100% correspondía saldos en la caja y bancos. Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales diferentes al sistema general de regalías por \$4.627 millones, de las cuales el 43% representaban reservas presupuestales; el 34% cuentas por pagar de la vigencia; el 20% cuentas por pagar de vigencias anteriores y 3% otras exigibilidades.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del municipio al cierre de 2020 con recursos diferentes al SGR, era superavitaria en \$9.664 millones, de los cuales el 75% se originó en la ejecución de recursos de destinación específica.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	3.589	1.169	2.420
De destinación específica	10.701	3.457	7.244
SGP	7.856	2.246	5.610
SGP Educación	406	237	169
SGP Salud	1.422	559	862
SGP Agua potable	1.650	663	987
SGP Propósito general	4.144	685	3.460
SGP Asignaciones especiales	234	102	132
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	2.845	1.212	1.634
TOTAL	14.291	4.627	9.664

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 16%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes por ejecutar el 129% de SGP propósito general; el 29% de SGP asignaciones especiales; 41% de agua potable; 8% de educación; 6% de SGP salud, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de los recursos.

El indicador de liquidez del municipio fue de 3,09 para respaldar deuda de corto plazo.

¹⁴ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹⁵ El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹⁶, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ En los ingresos corrientes de Ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo¹⁷ y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ \$9.168 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
- ✓ \$0 pesos de crédito nuevo en 2021¹⁸.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por \$1.594 millones y pago de intereses por \$555 millones estimados por el municipio¹⁹ para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ El municipio no reportó compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras²⁰ para la vigencia 2021.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 23%.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento del municipio, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 4% y 35%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados, no obstante, el resultado de déficit primario observado indica problemas en el margen financiero para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

¹⁶ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

¹⁷ Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

¹⁸ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

¹⁹ Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

²⁰ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	32.307	28.416
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	32.307	28.416
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	12.558	11.756
3. Gastos recurrentes		2.755
4. Ahorro operacional (1-2-3)	19.748	13.905
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	7.574	9.862
5.1 Total saldo de la deuda	9.168	9.168
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	1.594	1.594
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		2.289
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	555	555
6.1 Total de intereses de la deuda	555	555
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	23%	35%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020 se generó superávit primario por \$12.603 millones, cifra que representó 9 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y de capital y el 22% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el municipio de Leticia se clasificó en categoría quinta y según la información reportada a través del FUT por la administración municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 55%, 25 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020 mostraron una variación real positiva del 35% con relación a 2019, mientras que los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley disminuyeron 9% en términos reales.

Dada la categoría quinta del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD y de acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda el municipio cumplió los límites establecido en dicha Ley para el nivel central.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	13.840	18.932	35%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	11.301	10.436	-9%
3. Relación GF/ICLD	82%	55%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	2%	-25%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 15 y 16 muestran que las transferencias al Concejo y a la Personería cumplieron con los límites legales establecidos por la ley 617 de 2000.

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías y de la CGR en el caso del concejo y la personería municipal.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	325	386
2. Límite establecido por la Ley 617	353	484
Remuneración Concejales	146	200
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	208	284
3. Diferencia	-28	-98

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	114	153
2. Límite establecido por la Ley 617	124	167
3. Diferencia	-10	-14

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El municipio para el periodo 2020 continuó reflejando alta dependencia de las transferencias de la Nación, aunque aumentó la participación de los ingresos propios como segunda fuente de ingresos; los recursos del balance siguen representando un porcentaje significativo de recurso de capital de la vigencia.

Al finalizar la vigencia los recursos efectivos del municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto de inversión; y con el importante aumento de los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto se generó un resultado presupuestal superavitario.

En relación con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, la entidad cumplió con los límites de gasto del nivel central, así como los límites de las transferencias al Concejo y a la Personería.

Por otro lado, la administración no aportó información relacionada con el monto de las pretensiones por procesos judiciales en contra del municipio, información clave para mantener monitoreado un posible riesgo a la estabilidad financiera mostrada hasta el momento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2020, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$1.991 millones para ser obligadas en la vigencia 2021, 95% de estas corresponden a recursos de destinación específica; presentándose un aumento en el rezago presupuestal tanto en los recursos de destinación específica (370% real), contrario a la reducción en los recursos de libre destinación (83% real). Los mayores montos de reservas se presentan en SGP agua potable y en SGP propósito general ²¹. En relación con los actos de constitución de reservas en el Decreto 08 de febrero de 2021, por el cual se constituyó las reservas, se observó consistencia frente a las cifras registradas en el formulario de cierre fiscal.

Para el cierre de 2019, el municipio había constituido reservas presupuestales por \$15.122 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 48% de las mismas. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas. De la siguiente tabla se concluye que el municipio aumentó su regazo presupuestal con relación a lo observado en 2019.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.650	15.122
(-) Ejecutadas por funcionamiento	109	26
(-) Ejecutadas por inversión	925	7.275
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	616	7.821

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020, los aportes provisionados en la cuenta del Municipio en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 141,5%²².

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el cierre de la vigencia, el municipio reportó a la Contraloría General de la República y a la Contaduría General de la Nación, como entidad descentralizada a la Empresa de Obras Sanitarias de Leticia en liquidación y no reportó ningún tipo de información que dé cuenta de la situación financiera de dicha entidad.

²¹ Es importante tener en cuenta la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal establecida en la Ley 819 de 2003, la administración departamental requiere tomar las acciones del caso en la planeación de la contratación y en el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia; o en su defecto, proceder con el mecanismo de vigencias futuras, según sea el caso.

²² Información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Leticia, se registró un total de 36 procesos en contra del Municipio, el valor de las pretensiones ascendió a \$11.061 millones.

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción Popular	0	9	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	0	1	0	3	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	6	3	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	4	0	146	0	9%	0%
Acción Contractual	3	3	22	6.711	1%	61%
Acción de Reparación Directa	3	8	378	3.122	24%	28%
Ejecutivo Contractual	1	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	2	1	852	635	55%	6%
Ordinario Laboral	3	11	117	590	8%	5%
Otros	1	0	38	0	2%	0%
TOTAL	23	36	1.553	11.061	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por tipo de proceso, las mayores pretensiones corresponden a acciones contractuales (61%) y acciones de reparación directa (28%); seguido de ejecutivo singular (6%) y ordinario laboral (5%).

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Educación

El Municipio de Leticia- Amazonas no está certificado en educación y fue calificado en Crítico Alto en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitó aclaración al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020, el Municipio de Leticia mantuvo estable sus recaudos del año a pesar deterioro económico de la región como consecuencia de las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19 que redujeron la generación de ingresos propios, aunque en forma moderada con contracción a un dígito.

El municipio presentó superávit fiscal, explicado por el incremento del ahorro corriente, igualmente al incorporarse las partidas de financiamiento se amplió el superávit presupuestal. Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central, así como los límites legales para las transferencias al Concejo y la Personería; mantuvo un endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

Es conveniente estar alerta del riesgo que para las finanzas del municipio representa el monto de los pasivos contingentes originados por proceso judiciales en contra del municipio, pues estos representaron el 53% de los ingresos propios de la vigencia.

El municipio mantiene acciones para mejorar el recaudo, coherente con una política anti cíclica de control adecuado de gastos y endeudamiento, como mecanismo de respuesta en un contexto de incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

Igualmente fortalecer las acciones de generación de ingresos corrientes de libre destinación, como respuesta a la continuidad de la implementación de las políticas de fiscalización y control. Actualizar la información de los sectores económicos del municipio, con el propósito de mejorar los márgenes en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

Mantener la gestión orientada al fortalecimiento tributario, al igual que políticas conservadoras en el manejo de los gastos y la solvencia y sostenibilidad de la deuda en niveles aceptables.

MUNICIPIO DE LETICIA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	59.624
INGRESOS CORRIENTES	57.164
Tributarios	13.687
No Tributarios	7.090
Transferencias	36.387
GASTOS (sin financiación)	52.418
GASTOS CORRIENTES	46.057
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	10.977
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	34.484
Intereses y Comisiones de la Deuda	596
BALANCE CORRIENTE	11.108
INGRESOS DE CAPITAL	2.460
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	6.361
BALANCE DE CAPITAL	-3.902
BALANCE TOTAL	7.206
FINANCIACIÓN	4.004
Endeudamiento Neto	-797
Desembolsos	0
Amortizaciones	797
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	4.801
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	64.425
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	53.215
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	11.210
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	15.122
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	7.301
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	7.821

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Manizales es capital del Departamento de Caldas y hace parte de la Región Eje Cafetero. Se encuentra situado a una altura de 2.153 metros sobre el nivel del mar en la zona central del occidente colombiano. El relieve de la ciudad es especialmente montañoso, cerca del Nevado del Ruiz y cuenta con una superficie de 477 km² que representa el 0,04% del territorio nacional.

La población de Manizales representó el 0,79% del país en 2019, con un total de 401.398 habitantes, de los cuales el 93% se concentra en zonas urbanas. El 63,5% de la población se encuentra entre los 15 y 59 años, lo que se traduce en una relación de 1,7 personas económicamente activas por cada persona económicamente inactiva. Lo anterior representa un bono demográfico importante para la productividad del municipio. Sin embargo, este bono demográfico se deteriora debido al proceso de envejecimiento de la población, que implica una menor relación entre la población productiva y la dependiente.

El PIB del municipio representa el 48,2% del PIB departamental. Los principales sectores que contribuyen al PIB del Municipio son servicios sociales y personales (36,6%), industria manufacturera (20,4%), establecimientos financieros, seguros y otros servicios (19%), construcción (11,2%) y comercio (10,5%). Vale la pena recordar que según el *Doing Business* del Banco Mundial Manizales sobresale como la ciudad donde es más fácil hacer negocios en el país.

Manizales cerró el 2020 con una tasa de desempleo del 20%, un incremento de ocho puntos porcentuales respecto al 2019. Resultados que reflejan el impacto de la pandemia en el mercado laboral. El DANE reveló que en el último trimestre del 2020 (octubre-diciembre) se reportó una tasa de desempleo de 17,6%. Esto representa un aumento de 5,1 puntos porcentuales contra el mismo periodo del 2019. Estas cifras revelan una contracción de 0,8 puntos porcentuales en la oferta laboral y de 3,7 puntos porcentuales en la demanda laboral. De esta manera, para el último trimestre del año pasado se registraron 10.659 nuevos desempleados en Manizales.

A diciembre de 2020 la inflación en Manizales año corrido cerró en 2,27% con una tendencia al alza. La inflación registrada resultó ser 0,66 puntos porcentuales mayor que el promedio nacional y se encuentra dentro de las seis más altas del país.

En el caso de Manizales la incidencia de pobreza monetaria en 2018 fue de 13,8% registrando una reducción de -0,8pp frente a 2017 y de -22,8 pp desde 2002. El índice de Pobreza Monetaria resultó ser 13,1% menor que el promedio nacional¹. Por su parte, el coeficiente de Gini descendió 0,023 pp y se situó en 0,455, aspecto que da cuenta de un mejoramiento en la redistribución de la riqueza equitativa en el Municipio si se tiene en cuenta que su preponderancia sobre el PIB Departamental ha venido incrementándose.

El Municipio de Manizales presentó en 2019 un recaudo propio con tendencia positiva. Los ingresos totales aumentaron un 5%, jalonados por ingresos tributarios, transferencias y recursos del balance. La dependencia de transferencias a nivel nacional se situó en 47%, nivel que reivindica un nivel favorable de autonomía presupuestal.

La incorporación de recursos del balance por concepto de superávit fiscal de vigencias anteriores se incrementó en 2019. Esto refleja posibles debilidades en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la entidad.

En términos generales, el escenario financiero de Manizales es positivo y se reflejó en su calificación de riesgo de largo plazo AAA(Col), que denota bajo riesgo de que el flujo de caja operacional se reduzca debido a la solidez de sus ingresos, capacidad moderada para aumentarlos y la habilidad de controlar tanto sus gastos como el servicio de la deuda, para que esta última no se

¹ Tomado de DANE z

incremento por encima de lo esperado. La calificadora de riesgo tuvo en cuenta las pretensiones de deuda nueva por \$9.429 millones.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional del Municipio está compuesta por el Despacho del alcalde y 16 Secretarías: General, Planeación, Jurídica, Hacienda, Servicios Administrativos, Gobierno, Mujeres y Equidad de Género, Obras Públicas, Tránsito y Transporte, Educación, Competitividad y Fomento, Salud Pública, Medio Ambiente, Agricultura, Desarrollo Social y Deporte. Adicionalmente, el Despacho del alcalde cuenta con tres unidades adscritas (Control Interno, Divulgación y Prensa y Gestión de Riesgo) y la Oficina de Control Disciplinario Interno.

Según el reporte de la administración municipal a 31 de diciembre de 2019, su planta está conformada en 38% por cargos de nivel asistencial, 25% de nivel profesional, 19% técnico y 18% directivo. La planta comprende 1.150 cargos provistos asociados a un costo total de \$64.323 millones².

Del total de los cargos, 4% corresponden a la secretaría de salud, 8% a organismos de control, 23% a la secretaría de educación y el restante 65% al despacho y resto de secretarías.

El sector descentralizado del Municipio de Manizales está compuesto por 14 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal y como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA MUNICIPAL PARA LA SALUD - EMSA	E.I.C.E.	SALUD
MANIZALES SEGURO S.A.	E.I.C.E.	SEGURIDAD
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CALDAS LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.P. AGUAS DE MANIZALES S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (ERUM)	E.I.C.E. Ó S.E.M.	DESARROLLO URBANO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. ASSBASALUD - ATENCIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL, BIENESTAR Y SALUD	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS	E.S.E.	SALUD
E.S.E. HOSPITAL GERIÁTRICO SAN ISIDRO -MANIZALES	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CAJA DE VIVIENDA POPULAR DE MANIZALES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TURISMO
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES - INFIMANIZALES	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES - INVAMA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	DESARROLLO URBANO

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el Municipio reportó ingresos diferentes al SGR por \$565.986 millones. La principal fuente de ingresos continuó siendo las transferencias, seguidas por los ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos totales disminuyeron un 7% real frente a 2019 por causa de menores ingresos de capital: recursos del balance y desembolsos de crédito.

² En términos de participación en el costo total de la planta, el nivel técnico representa el 10%, asistencial 18%, profesional 26% y directivo 46%.

Las transferencias se incrementaron 9% real en 2020. Por su parte, los ingresos de capital cayeron 49% entre 2019 y 2020 y perdieron 8 puntos porcentuales de participación. La caída de los ingresos de capital se debe a que no hubo desembolsos de crédito en el periodo a estudiar.

Se destaca que la incorporación de recursos de balance durante la última vigencia cayó 51%.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	201.256	193.010	-6%	34%	34%
Transferencias	282.406	313.340	9%	47%	55%
Ingresos de capital	114.749	59.636	-49%	19%	11%
Desembolsos del crédito	15.700	0	-100%	3%	0%
Recursos del Balance	82.860	41.667	-51%	14%	7%
Otros ¹	16.190	17.969	9%	3%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	598.411	565.986	-7%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios mostraron una tendencia decreciente en la vigencia 2020, disminuyendo el recaudo 5%. Este comportamiento negativo está estrechamente relacionado con Estampillas, Sobretasa a la gasolina e Impuesto predial unificado. El impuesto predial sigue teniendo una participación relevante de los ingresos tributarios (40%) y su recaudo decreció un 4%. Por su parte, las caídas en el recaudo de estampillas y de sobretasa a la gasolina fueron de 29% y 20% respectivamente. Lo cual no se pudo compensar con el recaudo de otros impuestos.

En síntesis, el recaudo tributario del Municipio no se vio tan afectado a pesar de la difícil situación económica de la región ocasionada por la pandemia del Covid-19 y el cierre de la economía principalmente al comienzo de esta. La caída del recaudo estuvo dentro del pronóstico de estimaciones de la DAF en el modelo de Covid-19, con afectación intermedia.

Se destaca la alta participación que siguen teniendo las transferencias en el total de los recursos administrados por el municipio (55%), lo cual sumado al hecho de que el 7% de las fuentes anuales proviniera de recursos de vigencias anteriores, hacen persistentes los retos que en materia de ejecución presupuestal sigue teniendo la Administración Municipal.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	5.618	4.071	-29%	3%	2%
Sobretasa a la gasolina	15.911	13.010	-20%	9%	7%
Impuesto predial unificado	72.291	70.693	-4%	40%	40%
Impuesto de industria y comercio	45.680	48.591	5%	25%	28%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	393	402	1%	0%	0%
Otros impuestos	42.280	38.729	-10%	23%	22%
TOTAL	182.171	175.496	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020, el Municipio comprometió recursos con fuentes diferentes al SGR por \$493.758 millones, lo que significó una caída relevante del gasto de 13% real frente al año 2019. Los gastos de funcionamiento cayeron 6%, aunque su participación aumentó en un punto porcentual llegando al 18%. Por su parte, los gastos de inversión decrecieron 15%, mientras que el servicio de la deuda aumentó 28%, por mayores pagos de amortizaciones.

El total de gastos estuvo representado en 79% por los destinados a inversión, 18% a funcionamiento y 3% al servicio de la deuda.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	91.903	87.982	-6%	17%	18%
Inversión	452.865	390.739	-15%	81%	79%
Servicio de la deuda	11.529	15.037	28%	2%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	556.296	493.758	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La caída en los gastos de funcionamiento refleja las disminuciones del 11% en los gastos generales y del 8% en las transferencias.

Los gastos de personal de las Secretarías de Educación y Salud totalizaron \$2.304 millones, lo que significó una caída del 17% real frente al 2019. Así mismo, los gastos generales de estas secretarías decrecieron drásticamente 76% real.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	39.160	39.094	-2%	44%	46%
Gastos generales	8.037	7.270	-11%	9%	8%
Transferencias	41.916	39.300	-8%	47%	46%
Déficit fiscal de funcionamiento	30	0	-100%	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	13	15	11%	0%	0%
TOTAL	89.156	85.678	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión financiada con recursos distintos al SGR disminuyó 15%. Este resultado se ve determinado por menores gastos de inversión en formación bruta de capital en el sector de vías (caída del 85%) y menores gastos operativos de inversión social en el sector de vivienda (caída del 98%)

El sector educación disminuyó su gasto de inversión en un 4% principalmente por menor gasto en formación bruta de capital y su participación pasó de 42% a 47%.

El crecimiento del 11% en el sector salud obedeció a un incremento del 10,3% en gastos de afiliación al régimen subsidiado.

El sector Agua Potable fue el de mayor crecimiento representativo con un 56% más de gastos de inversión, especialmente para proyectos de acueducto y alcantarillado y sus respectivos subsidios.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

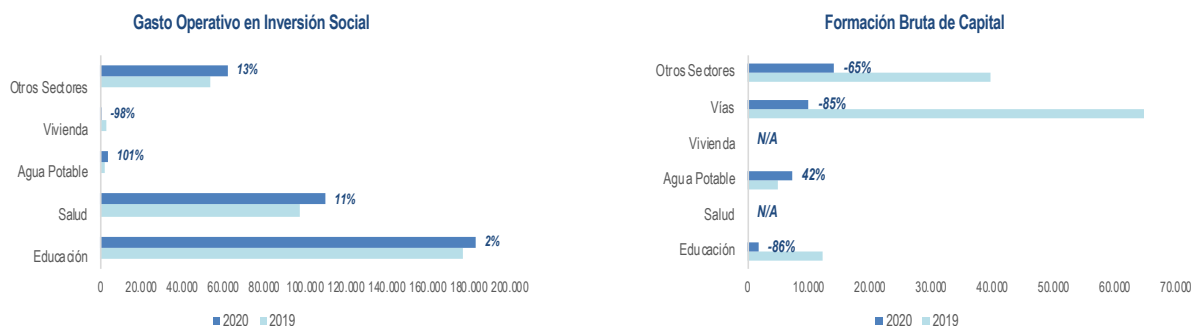
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	188.901	184.637	-4%	42%	47%
Salud	97.060	109.571	11%	21%	28%
Agua Potable	6.641	10.518	56%	1%	3%
Vivienda	2.476	48	-98%	1%	0%
Vías	64.612	10.013	-85%	14%	3%
Otros Sectores	93.165	75.952	-20%	21%	19%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	9	0	-100%	0%	0%
TOTAL	452.865	390.739	-15%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Municipio se focalizó en la inversión (79% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de transferencias de la Nación, seguida de los recursos propios y del balance.

3. Deuda Pública

En 2020, el Municipio pagó \$5.140 millones de intereses y comisiones y \$9.070 millones de amortizaciones del crédito interno. Se estima que 70% del servicio de la deuda fue pagado con cargo a recursos de Sobretasa a la Gasolina y el restante a Impuesto de Industria y Comercio.

Para la vigencia no se presentaron desembolsos de crédito, con esto, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 fue \$82.219 millones, 13% (en términos reales) más frente al 2018.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

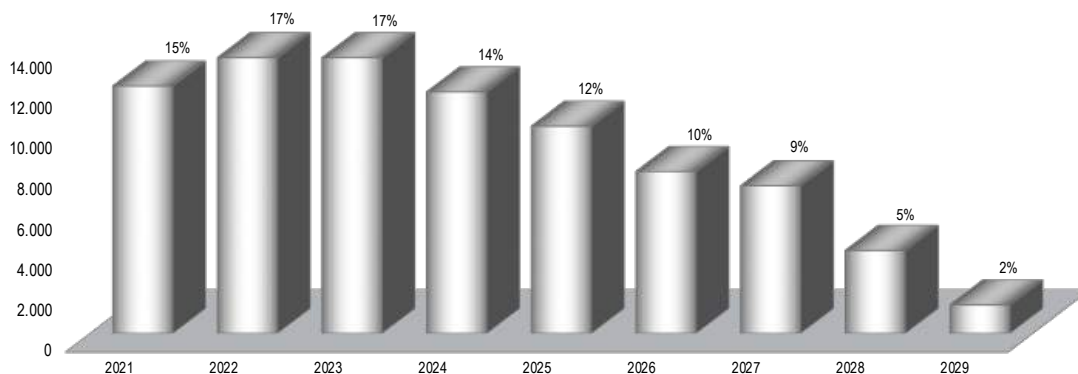
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	91.294	82.219	100%	PESOS	DTF	2,03%
Total Deuda Interna	91.294	82.219	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	91.294	82.219	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda fue contratada con banca interna. En términos de participación sobre el saldo, el Banco Agrario es el principal acreedor (81%), seguido por BBVA (10%), Bancolombia (2%) e INFICALDAS e INFAMANIZALES (7%).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El servicio de la deuda está proyectado con vencimientos hasta 2029. El perfil evidencia una concentración del pago de amortizaciones del 85% entre 2021 y 2026 (Gráfico 2).

El Municipio cuenta con calificación de riesgo “AAA (Col)” y “F1+ (Col)” de largo y corto plazo con perspectiva de largo plazo estable, reafirmada en junio de 2020 por la firma Fitch Ratings Colombia S.A. Esta calificación refleja la expectativa de Fitch de que Manizales preservará un desempeño presupuestario estable y una deuda adecuada.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2019 resultaron superiores a los compromisos de gasto en \$39.628 millones. Si se tiene en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance (\$41.667 millones) y además registró un endeudamiento neto negativo por \$9.070 millones, se estima que el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$72.228 millones (Tabla 8). Este resultado presupuestal es 72% real superior que el registrado en 2019.

El resultado fiscal se explica por una disminución considerable en los gastos de formación bruta de capital, especialmente en educación, vías y otros sectores. Lo cual, se tradujo en una contracción del déficit de capital del 85% de un año a otro.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	54.239	54.791
Resultado balance de capital	-105.566	-15.163
Déficit o superávit fiscal	-51.327	39.628
Financiamiento	93.441	32.600
Endeudamiento neto	10.200	-9.070
Recursos del balance	82.860	41.667
Venta de activos	382	3
RESULTADO PRESUPUESTAL	42.115	72.228

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El balance corriente presentó una variación positiva del 1% real, puesto que hubo mayores transferencias que contrarrestaron los gastos operativos del Municipio.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Las Entidades del Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Las disposiciones emitidas para el sector Gobierno precisan que los Estados financieros comparativos se presentan a partir del año 2019, por efecto de la transición del nuevo marco de regulación.

Según información reportada a la Contaduría General de la Nación para el 2020, los activos del Municipio de Manizales aumentaron 2% real, llegando a los \$1.37 billones. Estuvo principalmente constituido por bienes de uso público e históricos y culturales (46%), propiedades, planta y equipo (20%) y otros activos (20%).

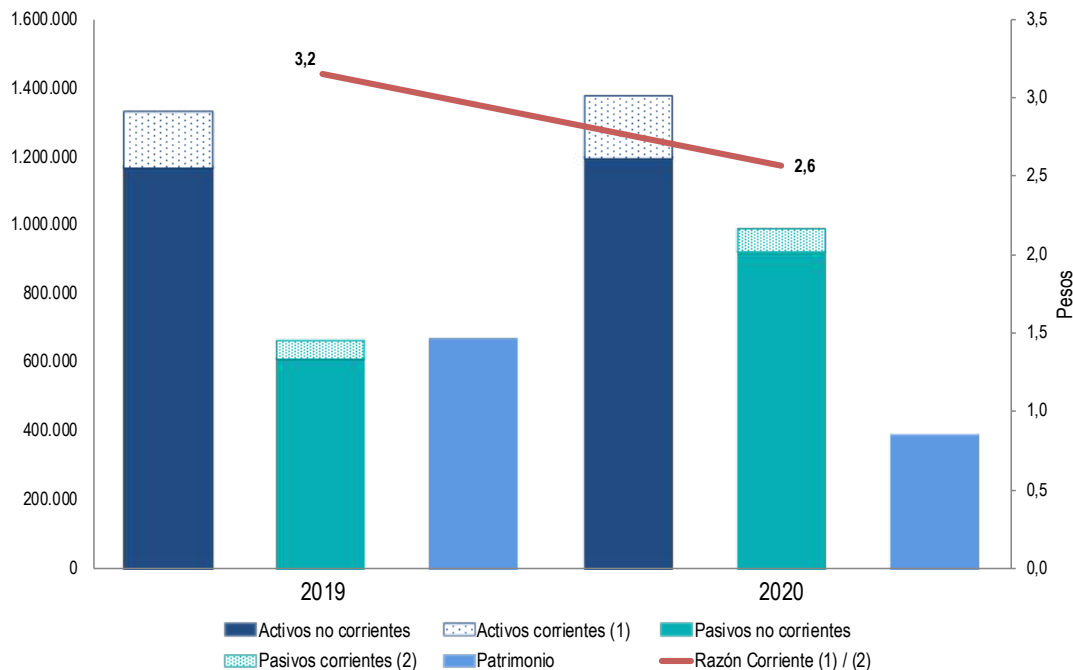
El activo corriente aumentó 10% real y totalizó \$178.787 millones, comportamiento contrario al de la vigencia 2019.

Por su parte, los pasivos del Municipio se aceleraron en la vigencia 2020. En 2019 el Pasivo se estimó en \$985.238 millones, 47% superior frente al 2019, y estuvo compuesto en un 75% por beneficios a los empleados, 8% préstamos por pagar y 7% otros pasivos. Los beneficios a empleados fueron los pasivos más representativos y pasaron a representar \$416.599 millones en 2019 a \$736.791 millones en 2020. Por su parte, el pasivo corriente aumentó 35%, llegando a la cifra de \$69.653 millones.

En ese sentido, el Patrimonio mostró una tendencia negativa decreciendo 43% en términos reales frente al 2019. El patrimonio se estimó en \$386.214 millones, el nivel más bajo frente a las dos vigencias anteriores.

Bajo la convergencia NICSP, se estima que en 2020 la razón corriente fue de 2,6 es decir 0,6 pp menos que la vigencia anterior, lo que muestra un menor respaldo de los pasivos del corto plazo (Gráfico 3).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)³ se estimó en \$55.720 millones, de los cuales 7% corresponden a cesantías retroactivas. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

Por último, se resalta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las entidades territoriales debían adelantar el proceso de depuración contable en un término de 2 años, plazo que se venció en diciembre de 2018.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de cierre fiscal de 2020, de recursos diferentes al SGR, muestra disponibilidades por \$124.142 millones que en su totalidad correspondieron a saldo en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP. Mientras que las exigibilidades sumaron \$50.469 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia que representan 55%, seguidas reservas presupuestales 24% y recursos de terceros 21%.

Del cruce de saldos disponibles y exigibilidades, se obtiene que el Municipio presenta una situación fiscal superavitaria en \$73.673 millones, de los cuales el 67% provienen de recursos de libre destinación y el 33% de recursos de destinaciones específicas (solo el 22% de estos corresponden al SGP). En ese sentido, el Municipio cuenta con una relación de 2,45 pesos por cada peso de compromiso o exigibilidad por atender (Tabla 9).

El excedente neto estimado corresponde al 102% del resultado presupuestal de la vigencia 2020, es decir que el resultado presupuestal superavitario del Municipio de \$72.228 millones se encuentra respaldado en su totalidad por el excedente neto.

³ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	88.406	38.747	49.659
De destinación específica	35.736	11.722	24.014
SGP	11.866	6.626	5.240
SGP Educación	5.264	4.939	324
SGP Salud	2.778	540	2.238
SGP Agua potable	907	847	60
SGP Propósito general	1.280	296	983
SGP Asignaciones especiales	1.637	3	1.634
Recursos del crédito	6.320	1.852	4.468
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	17.550	3.245	14.305
TOTAL	124.142	50.469	73.673

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior⁴ y SGR⁵).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021⁶.
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras⁷.

⁴ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento

⁵ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

⁶ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

⁷ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías

- ✓ Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 32% (Tabla 10).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 5% y 72%, respectivamente (Tabla 10).

En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo inicial: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública al corte de 31 de diciembre de 2020⁸.

La existencia de un ahorro primario positivo de \$86.436 millones, que representa 6 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	217.502	188.441
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	235.401	197.825
1.2 Vigencias futuras	17.899	9.384
2. Gastos de funcionamiento	85.054	68.953
3. Gastos recurrentes		35.678
4. Ahorro operacional (1-2-3)	132.448	83.810
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	70.029	135.784
5.1 Total saldo de la deuda	82.219	82.219
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	12.190	12.190
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		65.755
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	4.156	4.156
6.1 Total de intereses de la deuda	4.156	4.156
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	5%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	32%	72%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁸ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del Municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación –ICLD-. De acuerdo con la información presupuestal reportada en el FUT, durante la vigencia 2020 la relación fue de 33%, 32% por debajo del límite establecido y 2% inferior frente a la relación para la vigencia anterior (Tabla 11).

Lo anterior se explica en lo fundamental porque los ICLD sólo se contrajeron un 3%, contrarrestando a los gastos de funcionamiento que para la vigencia se contrajeron un 6%

El indicador resultado de la relación GF/ICLD determinado en el 2020 se ajustó a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente; sin embargo, es recomendable que la entidad continúe fortaleciendo sus ingresos propios.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	159.480	157.854	-3%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	55.087	52.567	-6%
3. Relación GF/ICLD	35%	33%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-30%	-32%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con las estimaciones de la DAF, el comportamiento de los compromisos autorizados para el concejo y la personería estuvo dentro de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000, mientras que los gastos ejecutados por la contraloría municipal superaron el límite establecido por tercer año consecutivo. No obstante, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.776	3.757
2. Límite establecido por la Ley 617	3.915	3.948
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	2.392	2.368
3. Diferencia	-139	-191

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.828	2.936
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.791	2.897
3. Diferencia	38	39

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.834	2.594
2. Límite establecido por la Ley 617	2.711	2.684
3. Diferencia	-877	-90

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El Municipio de Manizales presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia negativa, debido al fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía de este. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios solo cayeron en un 5%, porcentaje que está por debajo de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19. Los ingresos totales del Municipio disminuyeron frente al 2019, esto se debió principalmente a menores ingresos tributarios y no tributarios y menores ingresos de capital porque no hubo desembolsos de crédito y los recursos del balance se redujeron a la mitad.

Para el Municipio de Manizales, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente se debe a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, y a los menores recaudos sobre el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó desaceleración y refleja posibles fortalezas en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

En 2020 el Municipio registró una razón corriente de 2,6 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de \$86.436 millones, que representa 6 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

La última calificación de riesgo expedida por Fitch Ratings Colombia corresponde al primer semestre de 2020, mediante la cual se evaluó la capacidad de pago del Municipio con la calificación AAA + (col) y F1(col) con perspectiva de largo plazo positiva.

Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que la Contraloría municipal presuntamente incumplió los límites establecidos por la Ley 617 de 2000. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

En términos generales el desempeño fiscal del Municipio fue positivo. Ahora bien, se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan el 53% de los ingresos corrientes del municipio.

2. Ejecución y Constitución de Reservas presupuestales

El Municipio constituyó reservas presupuestales por \$23.128 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2020, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 98%, configurándose de esta manera \$440 millones de reservas a cancelar (Tabla 15).

De forma agregada se calcula que la constitución de reservas presupuestales aumentó en un 104% real, lo que denota presuntos retrocesos en la planeación y ejecución de los recursos, si se tiene en cuenta que en 2019 las reservas constituidas tuvieron un comportamiento similar.

Esta situación representa un reto de gestión financiera para la administración distrital y evidencia la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	11.287	23.128
(-) Ejecutadas por funcionamiento	24	781
(-) Ejecutadas por inversión	10.821	21.908
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	442	440

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según lo estimado por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, a diciembre 31 de 2016 el Municipio de Manizales cuenta con una cobertura del 33% del cálculo actuarial. Por sectores, el pasivo pensional de educación está cubierto en un 626,7%, salud en 16% y propósito general 33,8%.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN). En el periodo comprendido entre 2017 y 2020 para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Para el 2019 el sector descentralizado del Municipio de Manizales presentó una situación superavitaria agregada de \$38.534 millones, que representa un incremento superavitario de 595% real frente a la vigencia 2019.

Los ingresos totalizaron \$271.775 millones, que equivalen al 53% de los ingresos corrientes de la administración central. Estos se componen en 62% de ingresos operacionales, 12% de disponibilidades⁹; 9% de otros ingresos corrientes, 7% crédito, 4% venta de activos, 2% transferencias y 1% rendimientos.

En la vigencia de 2020, el gasto de las Entidades Descentralizadas totalizó \$237.881 millones. El gasto estuvo compuesto principalmente por gastos de funcionamiento (60% del total); seguido por gastos de inversión (18%); operación (13%); amortizaciones de la deuda (7%) e intereses y comisiones (2%).

Con base en la información disponible, se estima que el 22% de las EDS del Municipio presentaron una situación deficitaria. El mejor resultado fiscal lo obtuvo E.S.P AGUAS DE MANIZALES S.A (\$14.208 millones), seguido por INFIMANIZALES (\$12.930 millones)

No obstante, este resultado contrarresta con el déficit de tres entidades descentralizadas: FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES (\$1.684 millones), ESE ASSBASALUD (\$1.646 MILLONES), y EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (\$489 millones) (Tabla 16).

Cabe resaltar que la Empresa de Aguas de Manizales S.A., la más representativa en el recaudo de ingresos (22% del total), fue la que presentó el mayor superávit entre las EDS del Municipio. Lo anterior es un comportamiento positivo, teniendo en cuenta el resultado deficitario de las dos vigencias anteriores.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA MUNICIPAL PARA LA SALUD - EMSA	1.648	947	1.686	4%
MANIZALES SEGURA S.A	0	0	0	0%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CALDAS LTDA.	749	698	819	0%
E.S.P. AGUAS DE MANIZALES S.A.	-9.763	-25.877	14.208	22%
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (ERUM)	329	433	-489	0%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES LTDA.	0	1.507	572	1%
E.S.E. ASSBASALUD - ATENCION EN SEGURIDAD SOCIAL, BIENESTAR Y SALUD	-1.021	-2.078	-1.646	4%
E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS	9.604	9.593	9.157	3%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO SAN ISIDRO -MANIZALES	-2.430	-7.372	45	3%
SUB TOTAL EMPRESAS	-883	-22.149	24.352	37%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CAJA DE VIVIENDA POPULAR DE MANIZALES	228	0	0	0%
FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES	-1	654	-1.684	3%
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES - INFIMANIZALES	7.379	16.664	12.930	11%
INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES -INVAMA-	-13.399	10.370	2.935	4%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-5.792	27.688	14.182	17%
TOTAL GENERAL	-6.675	5.539	38.534	54%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Respecto de indicadores financieros se resalta i) solamente tres de las catorce EDS registran dependencia de transferencias de la administración Municipal, corresponde a Fomento y Turismo la dependencia más alta (cerca de 57%), ii) las calificaciones de riesgo se mantuvieron sin variación alguna en 2020, con excepción de INFIMANIZALES que recibió una calificación de A (A sencilla) con perspectiva estable y para la deuda a largo plazo y una calificación de Vr2 para la deuda de corto plazo iii) Se

⁹ Corresponde al valor que se incorpora de la vigencia como saldo final de la vigencia anterior

destaca el rango del saldo de la deuda sobre ingresos corrientes de las siguientes EDS: E.S.E HOSPITAL DE CALDAS (143%), E.S.P AGUAS DE MANIZALES S.A (125%) y TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES LTDA (89%). Estos indicadores generan preocupación sobre la administración financiera de algunas EDS.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA MUNICIPAL PARA LA SALUD - EMSA	0,0%	0,0%
MANIZALES SEGURA S.A	0,0%	0,0%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CALDAS LTDA.	0,0%	0,0%
E.S.P. AGUAS DE MANIZALES S.A.	0,0%	125,0%
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (ERUM)	0,0%	0,0%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES LTDA.	0,0%	89,8%
E.S.E. ASSBASALUD - ATENCION EN SEGURIDAD SOCIAL, BIENESTAR Y SALUD	0,8%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS	0,0%	143,3%
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO SAN ISIDRO -MANIZALES	27,3%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	2,4%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CAJA DE VIVIENDA POPULAR DE MANIZALES	0,0%	0,0%
FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES	57,0%	0,0%
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES - INFIMANIZALES	0,0%	40,2%
INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES -INVAMA-	0,0%	15,2%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	8,5%	
TOTAL GENERAL	4,3%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La Tabla 18 sintetiza algunos indicadores contables que estiman la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (Pasivos totales/ Activos totales) y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN.

Se destaca lo siguiente: a) tan solo 4 empresas registran un indicador de liquidez sano); b) el pasivo total representa en promedio 40% del activo total de las EDS; en el caso de Fomento y Turismo de Manizales el pasivo total representa 150% del activo total; c) el pasivo contingente de E.S.P AGUAS DE MANIZALES S.A son los más representativos con un monto de \$173.541 millones.

Ahora bien, respecto del retorno sobre patrimonio, se estiman indicadores positivos para las EDS del Municipio a excepción de E.S.E. ASSBASALUD (-30%), EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (-13%) y FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES que tiene patrimonio negativo. Se resalta que las EDS que presentan un mayor retorno sobre patrimonio son: E.S.P AGUAS DE MANIZALES S.A. (11%) y E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS (9%).

Llama la atención que INFIMANIZALES, EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES y CENTRO DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR DE CALDAS LTDA. presentan los márgenes EBITDA más negativos entre todas las EDS. Por lo anterior, se sugiere revisar los términos de eficiencia operacional de dichas EDS.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Liquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA MUNICIPAL PARA LA SALUD - EMSA	1,1	0,7	1.155	3%	81%
MANIZALES SEGURO S.A	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE CALDAS LTDA	0,5	0,1	0	2%	-1%
E.S.P. AGUAS DE MANIZALES S.A.	1,1	0,5	173.541	11%	36%
EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE MANIZALES (ERUM)	0,2	0,6	0	-13%	-19%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE MANIZALES LTDA	0,1	0,2	0	-1%	15%
E.S.E. ASSBASALUD - ATENCION EN SEGURIDAD SOCIAL, BIENESTAR Y SALUD	0,2	0,4	30.136	-30%	8%
E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS	1,4	0,4	1.032	9%	N.D.
E.S.E. HOSPITAL GERIATRICO SAN ISIDRO -MANIZALES	0,6	0,2	2.214	0%	6%
SUB TOTAL EMPRESAS			208.079		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CAJA DE VIVIENDA POPULAR DE MANIZALES	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
FOMENTO Y TURISMO DE MANIZALES	0,1	1,5	0	Patrimonio negativo	0%
INSTITUTO DE FINANCIAMIENTO, PROMOCIÓN Y DESARROLLO DE MANIZALES - INFIMANIZALES	0,1	0,1	2.378	3%	-619%
INSTITUTO DE VALORIZACIÓN DE MANIZALES -INVAMA-	1,9	0,1	5.486	5%	14%
TOTAL GENERAL			215.942		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

De conformidad con el monitoreo realizado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el municipio de Manizales tiene la ESE Hospital Geriátrico San Isidro categorizada en nivel de riesgo alto. En cumplimiento con lo establecido por las Leyes 1438 de 2011 y 1608 de 2013, la ESE presentó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) aplicando la metodología definida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con las condiciones previstas legalmente, pero éste no se adecuó a los requerimientos formales para efectos de otorgarle viabilidad, por lo cual fue remitido a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

5. Pasivos Contingentes

La información disponible a 2020 advierte que existen 12.992 procesos judiciales en curso (450% más que los registrados en 2019), valorados en \$270.665 millones que representan el 53% de los ingresos corrientes de la vigencia. La Acción de Reparación Directa representó el 77% del total de las demandas con 164 procesos y la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho representó el 11% del total de las demandas con 569 procesos. Por lo que se recomienda una estrategia jurídica que pueda contener los eventuales impactos negativos de dichas contingencias.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	3	8.124	8.124	3%	3%
Acción de Cumplimiento	8	14	0	0	0%	0%
Acción Popular	357	229	0	11	0%	0%
Acción de Tutela	431	663	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	6	12	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1299	569	21.043	29.271	9%	11%
Acción Contractual	9	12	3.043	7.422	1%	3%
Acción de Reparación Directa	146	164	205.265	208.528	85%	77%
Acción de Lesividad	7	0	238	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	10	45	682	3.569	0%	1%
Ordinario Laboral	26	41	658	802	0%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	11222	0	12.169	0%	4%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	2	0	17	0%	0%
Otros	38	16	3.178	752	1%	0%
TOTAL	2340	12992	242.231	270.665	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo reportó para el Municipio de Manizales únicamente riesgo alto en el componente sectorial de Régimen Subsidiado. Durante la vigencia 2020 no estuvo priorizado para dar inicio a la etapa de seguimiento.

6.2 Educación

El Municipio de Manizales - Caldas fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6.3 Propósito General o Asignaciones

El Municipio de Manizales presenta en el informe de monitoreo general del DNP un indicador global de riesgo crítico bajo y no ha sido priorizado para la atención en el marco de aplicación del Decreto 028 de 2008 en Propósito General o Asignaciones.

6.4 Agua Potable y Saneamiento Básico

El Informe de Monitoreo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio clasificó al Municipio de Manizales en Riesgo medio. El Municipio no ha sido priorizado para seguimiento en el marco de aplicación del Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

-El Municipio de Manizales presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia negativa, debido al fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía de este. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios solo cayeron en un 5%, porcentaje que está por debajo de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19. Los

ingresos totales del Municipio disminuyeron frente al 2019, esto se debió principalmente a menores ingresos tributarios y no tributarios y menores ingresos de capital porque no hubo desembolsos de crédito y los recursos del balance se redujeron a la mitad.

-Para el Municipio de Manizales, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente se debe a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, y a los menores recaudos sobre el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

-En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó desaceleración y refleja posibles fortalezas en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

-En 2020 el Municipio registró una razón corriente de 2,6 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de \$86.436 millones, que representa 6 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

-En términos generales, el escenario financiero de Manizales es positivo y se reflejó en su calificación de riesgo de largo plazo AAA(Col), que denota bajo riesgo de que el flujo de caja operacional se reduzca debido a la solidez de sus ingresos, capacidad moderada para aumentarlos y la habilidad de controlar tanto sus gastos como el servicio de la deuda, para que esta última no se incremente por encima de lo esperado.

-La actualización de la calificación de riesgo es una oportunidad que genera el espacio fiscal para apalancar futuras inversiones con nuevos recursos de crédito. También, es positivo que la entidad no tenga deuda con el sector externo ya que no se enfrenta al riesgo cambiario.

-Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que la contraloría municipal incumplió los límites establecidos por la ley 617 de 2000. Mientras que la entidad territorial, el concejo y la personería los cumplieron a cabalidad. Hay que resaltar, además, el semáforo verde de la entidad con respecto a los límites de endeudamiento de la ley 358 de 1997, pues los indicadores de solvencia y sostenibilidad estuvieron dentro del rango aceptable.

-Los pasivos contingentes, entendidos como los procesos judiciales en contra de la entidad, representan un riesgo para las finanzas municipales, 53% de los ingresos corrientes de la vigencia 2019 (6 puntos porcentuales menos que en 2019). Por lo tanto, es importante que la administración municipal emprenda una estrategia judicial que permita contener el impacto de las posibles obligaciones futuras a las que se puede enfrentar la misma.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

-En conclusión, el desempeño fiscal del municipio fue positivo. Y, se identifican como retos los riesgos indirectos asociados al desempeño financiero de algunas EDS, una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan un buen porcentaje de los ingresos corrientes del municipio.

MUNICIPIO DE MANIZALES

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	524.317
INGRESOS CORRIENTES	506.350
Tributarios	175.496
No Tributarios	17.515
Transferencias	313.340
GASTOS (sin financiación)	484.688
GASTOS CORRIENTES	451.559
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	85.678
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.304
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	827
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	357.610
Intereses y Comisiones de la Deuda	5.140
BALANCE CORRIENTE	54.791
INGRESOS DE CAPITAL	17.966
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	33.129
BALANCE DE CAPITAL	-15.163
BALANCE TOTAL	39.628
FINANCIACIÓN	32.600
Endeudamiento Neto	-9.070
Desembolsos	0
Amortizaciones	9.070
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	41.670
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	565.986
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	493.758
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	72.228
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	23.128
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	22.689
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	440

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Medellín es la segunda capital más habitada de Colombia. En 2020 su población de 2,53 millones de habitantes¹ representaba el 37,9% de la población antioqueña y el 5% del total nacional. Es el segundo centro económico del país y cuenta con un alto potencial productivo, pues su población económicamente activa² representa el 66,5% del total.

En 2019 la participación de Medellín en el valor agregado departamental era de 39,1%³. Durante 2019, el consumo de los hogares mostró una buena dinámica. El indicador de confianza del consumidor que realiza la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) presentó en promedio menor valor al cierre de 2020 que en 2019 (-7.4 contra -2.9), no obstante, el índice de confianza fue mayor que el promedio nacional para 5 ciudades en 2020 (-10.4%). En términos generales, durante la vigencia el índice se vio afectado debido al estado de emergencia económica, sanitaria y ambiental causada por el COVID-19, y en particular por las implicaciones económicas de la pandemia sobre la población⁴.

Según la Encuesta Nacional integrada de Hogares del DANE, la tasa de desempleo en Medellín y el Valle de Aburrá para diciembre de 2020 se ubicó 15,2%, 4,3 puntos porcentuales superior a la observada al cierre de 2019. El Desempleo del municipio se ubicó por encima del promedio nacional (13,8%), sin embargo, se ubica por debajo de las ciudades de mayor población del país, solamente superada por Cartagena, Barranquilla, Pereira y Bucaramanga.

El IPC presentó una variación anual de 2,58%, significativamente superior al promedio Nacional (1,61%) y ubicando a Medellín como la tercera ciudad con mayor ajuste de precios por detrás de Cúcuta y Popayán⁵. La inflación se explica especialmente por el aumento en el precio de los alimentos y bebidas no alcohólicas, restaurantes y hoteles y servicios de salud. En contraste, el costo de educación y los artículos para el hogar presentaron variaciones de precios negativas: 9,3% y 0,5%.

En 2019 la incidencia de la pobreza monetaria en Medellín y el Valle de Aburrá se ubicaba en 24,4% y de la pobreza monetaria extrema en 3,7%: la primera se incrementó 1,2 puntos porcentuales y la segunda en 0,5 p.p. respecto a 2018. Sin embargo, son muy inferiores al promedio nacional y ubican a Medellín como la tercera ciudad con menor tasa de pobreza por detrás de Manizales y Cali⁶. El coeficiente de Gini, se incrementó ligeramente frente a la vigencia 2018, pasando de 0,474 a 0,484.

En 2020, la cobertura educativa bruta en Medellín fue de 112,4% y la cobertura neta de 97,9%, evidenciando la importancia de la ciudad como centro regional y migratorio. De acuerdo con el ministerio de Educación, la deserción escolar fue del 2% y la tasa de repitencia del 7%. En cuanto a salud, las cifras reportadas por el DNP para 2019 indican que la cobertura es prácticamente universal y destaca el alto porcentaje de afiliación al régimen contributivo (76,6%). Medellín presenta una mayor tasa de mortalidad que el promedio nacional (5,69 por cada 1000 habitantes contra 4,75), pero menor tasa de mortalidad infantil en menores de un año (7,1 contra 11,3) y mayor cobertura en vacunación en menores de un año (97,1% contra 91,1%). La cobertura de acueducto (98,4%), alcantarillado (97,2%), y energía eléctrica rural (100%), así como la penetración de banda ancha (24,3%), son mayores que los promedios nacionales (86,4%, 76,6%, 86,8% y 13,8%, respectivamente)⁷.

¹ La población del Departamento de Antioquia sumó 6.55 millones y el total nacional 49.4 millones. Ver Dane, Proyecciones de población en www.dane.gov.co.

² La población económicamente activa es aquella comprendida entre los 15 y los 59 años, lo que representa para el Municipio la posibilidad de impulsar el desarrollo, siempre que su aparato productivo logre sacar provecho del potencial del bono poblacional. Ver Dane Estimaciones de la Población Nacional.

³ Valor agregado y actividades económicas – (Municipios 2019 provisional). Ver Dane

⁴ Ver Fedesarrollo Boletín, Encuesta de Opinión del Consumidor en

https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4058/BEOC_Diciembre_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵ Ver Dane IPC.

⁶ Ver Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia.

⁷ Ver DNP Portal Territorial del DNP en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>.

Es importante destacar que Medellín ocupó el primer puesto en la evaluación del desempeño fiscal 2020 entre su grupo de comparación con un puntaje de 78,56 (solo superada en el agregado municipal por Rionegro – Antioquia)⁸. El Departamento Nacional de Planeación resaltó DNP la sostenibilidad financiera del municipio a la luz de su capacidad de generación de recursos propios, sus niveles de endeudamiento e inversión y la capacidad de gestión financiera entre las entidades territoriales.

Al respecto, esta sección presenta un análisis fiscal de Medellín al cierre 2019⁹, con el fin de tener un contexto de los resultados obtenidos en esta materia en el año inmediatamente anterior:

Al cierre de 2019 la entidad la entidad registró déficit fiscal, pero mucho menor al observado al cierre de 2018 y que se ve compensado al incorporar recursos de balance, endeudamiento neto y venta de activos, obteniendo un resultado presupuestal superavitario de \$713.928 millones. El ingreso fue menor que en 2018 como consecuencia de una reducción en los recursos de capital que durante la anterior vigencia habían sido excepcionalmente altos por cuenta de la recepción de desembolsos de crédito e incorporación de recursos de balance. La reducción en el ingreso fue acompañada por una reducción en el gasto asociada con reducción en la inversión, especialmente en los sectores de vías y vivienda.

La entidad aumentó el gasto en el servicio de la deuda como parte de un esfuerzo de reestructuración de la misma. Al cierre de la vigencia 2019, la deuda se había reducido 1.16% en términos reales. Los recursos destinados a la amortización de la deuda externa no se ven totalmente reflejados en el saldo final como consecuencia de la depreciación del peso frente al dólar.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, Medellín cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central, así como el límite de las transferencias Concejo, Contraloría y Personería.

En 2019 la deuda total del Municipio incluyendo los desembolsos con cargo a recursos del SGP ascendió a \$1.886.579 millones. De acuerdo con la información financiera obtenida para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Municipio cumplió con los indicadores de sostenibilidad y solvencia de la deuda

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante el Decreto 863 de 2020 Medellín modificó la estructura orgánica y funcional de su administración central, argumentando que se debían atender los cambios sociales, políticos, económicos, tecnológicos, ambientales, entre otros, en busca de una administración más eficiente y fortalecida¹⁰. En consecuencia, la administración quedó confirmado por el despacho del alcalde, 23 Secretarías (se crearon las secretarías de No Violencia y de Innovación Digital), dos departamentos administrativos, seis gerencias (Se conformaron las gerencias Étnica, De Diversidades Sexuales e Identidades de Género y a la de Proyectos Estratégicos) y una unidad administrativa especial sin personería jurídica.

Las Secretarías son: Privada; Gobierno y Gestión de Gabinete; Comunicaciones; Evaluación y Control; Hacienda; Gestión y Servicio a la Ciudadanía; Suministros y Servicios; Educación; Participación Ciudadana; Cultura Ciudadana; Salud; Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos; Mujeres; Juventud; Seguridad y Convivencia; Infraestructura Física; Medio Ambiente; Movilidad; Desarrollo Económico y Gestión y Control Territorial. Los dos departamentos administrativos son Planeación y Gestión del Riesgo de Desastres y las gerencias Corregimientos, Centro y Movilidad Humana, No violencia e Innovación Digital.

Según el reporte de organización institucional que realiza el Municipio a la CGR con corte a diciembre 2020; la planta de personal de la administración central estaba conformado por 5.226 cargos (290 cargos menos que en 2018), de los cuales, el 38% son cargos al nivel profesional, 36% del nivel asistencial, 21% del nivel técnico, 4% del nivel directivo, y 1% son asesores. Por tipo de nombramiento, el 76% de los empleados del municipio fueron nombrados mediante carrera administrativa, el 16% corresponden a trabajadores oficiales y el 5% restante fueron cargos de libre nombramiento o de periodo. El costo total de la planta de la administración central ascendió a \$335.244 millones

El costo de la contratación mediante ordenes de prestación de servicios fue de \$43.815, de los cuales \$20.669 millones se financiaron con cargo al presupuesto de funcionamiento (47%) y \$23.146 millones con cargo a presupuesto de inversión (53%).

⁸ Medellín integra el grupo de ciudades junto a Bogotá, Calí, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Cúcuta, Manizales, Villavicencio, Pasto y Montería.

⁹ Ver Informe de Viabilidad Fiscal Medellín 2019.

¹⁰ Ver Decreto 863 de 2020.

Adicionalmente, la planta educativa suma un total de 12.433 cargos (560 más que en 2019), de los cuales 11.140 son docentes y 785 directivos docentes y 508 administrativos. El costo total de la planta es de \$537.222 millones (3,3% superior a 2019).

Por su parte, el Decreto 863 de 2020 relaciona la conformación del sector descentralizado¹¹:

- 10 establecimientos Públicos.
- 3 empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden municipal.
- 2 unidades Administrativas Especiales con personería jurídica.
- 2 empresas Sociales del Estado.
- 1 empresa oficial de servicios públicos domiciliarios del orden municipal.
- 2 sociedades Públicas.
- 3 sociedades de Economía Mixta.
- 13 entidades descentralizadas indirectas.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	E.I.C.E.	DESARROLLO URBANO
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	E.I.C.E.	TRANSPORTE
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD -	E.I.C.E.	SEGURIDAD
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLIN	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
METROPARQUES EICE	E.I.C.E.	RECREACIÓN Y DEPORTE
METROPLUS S.A.	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	E.I.C.E.	CONVENCIONES, EXPOSICIONES, FERIAS Y FIESTAS
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLIN S.A.	E.I.C.E.	TRANSPORTE
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EDATEL S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMTELCO	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TELECOMUNICACIONES
EPM INVERSIONES S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	FINANCIERO
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN	E.I.C.E. Ó S.E.M.	BIENESTAR SOCIAL
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLIN	E.S.E.	SALUD
E.S.E. METROSALUD	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	COOPERACIÓN INTERNACIONAL
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FINANCIERO
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLIN - TELEMEDELLIN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TELECOMUNICACIONES
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	FONDOS
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

¹¹ La actual administración central solicitó la actualización del listado de entidades descentralizadas, toda vez que existen entidades descentralizadas que no se incorporan dentro de este informe y que no habían sido advertidas por administraciones anteriores en versiones preliminares del mismo.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

El recaudo de Medellín al cierre de 2020, sin incluir SGR, totalizó 6,5 billones, 1% inferior al valor observado en 2019. La dinámica desfavorable se dio como consecuencia de la caída en el recaudo propio asociada a la desaceleración económica y las medidas de confinamiento instauradas debido al COVID-19. Los desembolsos de crédito y los recursos del balance también disminuyeron, mientras que el incremento de las transferencias (SGP 5% y FOSYGA 28%) y de los excedentes financieros (14%) logró compensar en parte la caída del resto de las rentas locales¹².

Como consecuencia del comportamiento del recaudo en la vigencia, los ingresos de capital culminaron con una participación del 38%, ganando importancia frente a 2019, al igual que las transferencias. Entre tanto, el recaudo propio perdió 2 puntos porcentuales y cerró 2020 con una participación del 33% sobre el total de las rentas municipales.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	2.289.733	2.120.314	-9%	35%	33%
Transferencias	1.757.509	1.899.849	6%	27%	29%
Ingresos de capital	2.413.599	2.481.142	1%	37%	38%
Desembolsos del crédito	153.000	120.000	-23%	2%	2%
Recursos del Balance	768.811	712.130	-9%	12%	11%
Otros ¹	1.491.787	1.649.011	9%	23%	25%
RECAUDOS DEL AÑO	6.460.841	6.501.304	-1%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos de capital presentaron un incremento marginal que se justifica exclusivamente por el desempeño de los excedentes financieros, que totalizaron \$1,4 billones e incrementaron en más de \$200.000 millones frente a los registrados en 2019. El resto de las rentas de capital tuvieron un comportamiento a la baja, en particular las derivadas de los rendimientos por operaciones financieras¹³ (20%), la recuperación de cartera (72%), y los recursos del crédito (23%).

Por su parte las transferencias, que representaron el 47% de los ingresos corrientes percibidos en 2020 (4 puntos porcentuales más que en 2019), presentaron un incremento del 6% en línea con la dinámica observada en el agregado subnacional¹⁴. Los recursos del SGP incrementaron en agregado 5%, pero tuvieron dinámicas diferenciadas entre sectores. Incrementaron en educación debido a mayores giros por concepto de prestación de servicio (9%) y gratuidad (36%) y en propósito general (2%). Por su parte, presentaron un comportamiento a la baja en salud (5%) y en agua potable (6%). En salud la dinámica obedece a que no se registraron transferencias para el pago de aportes patronales, en comparación con más de \$14.000 millones registrados en 2019. No obstante, los componentes de régimen subsidiado y salud pública presentaron incrementos marginales (0,6% y 1,2% respectivamente).

¹² En 2020 y EPM Matriz obtuvo ingresos por \$9,9 billones, con un crecimiento del 12% comparado con la vigencia 2019 y superando lo presupuestado inicialmente debido a los resultados operativos de las Empresas Públicas de Medellín.

¹³ La entidad territorial justifica la reducción de rendimientos financieros debido a dos factores asociados con el COVID 19: 1) una menor liquidez producto de la implementación de programas sociales para atender la emergencia sanitaria, y 2) menores tasas de interés en el mercado financiero debido a medidas adoptadas por el Banco de la República para reducir la tasa de intervención con el propósito de estimular la reactivación económica.

¹⁴ Las transferencias intergubernamentales, en especial las del Sistema General de Participaciones sirvieron como un mecanismo de compensación ante la caída sistemática observada en el recaudo propio de las entidades territoriales.

Las transferencias del FOSYGA (ADRES) para financiar el régimen subsidiado pasaron de \$281.555 millones en 2019 a \$386.178 millones en 2020, equivalente a un incremento real del 35%. En contraste, las transferencias de Coljuegos para Salud se redujeron 38% (cerca de \$8.000 millones), comportamiento acorde al descenso observado en los juegos de suerte y azar como consecuencia de la pandemia y las medidas de aislamiento.

La caída del recaudo tributario de Medellín fue inferior a la observada en el agregado de municipios capitales y se dio como consecuencia del descenso en el ingreso de los tributos más importantes a nivel municipal, con excepción del impuesto predial que aumentó marginalmente frente a 2019 y representó el 43% del total recaudo tributario. Las implicaciones económicas de la emergencia sanitaria, las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno Nacional y el ciclo político fueron los principales determinantes del descenso del recaudo del municipio.

Sin perjuicio de lo anterior, la administración municipal adoptó una serie de medidas de gestión tributaria que contrarrestaron en buena medida los efectos adversos de la coyuntura económica, entre ellos estrategias de comunicación, con implementación de alertas de pago oportuno y de notificación de las obligaciones tributarias, automatización de envíos de correos electrónicos, procesos masivos de identificación de contribuyentes omisos en periodos anteriores, facilidad de declaración y pago por medios virtuales, entre otras¹⁵. Adicionalmente, los beneficios tributarios otorgados por el Decreto Legislativo 678 de 2020 en cuanto al pago de intereses y de capital pendiente¹⁶, dinamizaron el recaudo tributario.

Las mayores afectaciones de recaudo se observaron en el impuesto de delineación (53%), las estampillas (41%), la sobretasa a la gasolina (22%) la contribución sobre contratos de obra pública (18%). Por su parte, el impuesto de industria y comercio, que representó el 36,5% del total de recaudo tributario, registró un descenso del 2,4%, con una afectación en proporción superior en el recaudo procedente de vigencias anteriores (9%) que en el de la vigencia actual (1,9%). Dado el comportamiento del ICA, llama la atención el incremento del 41% en el impuesto complementario de avisos y tableros, aspecto que la administración central justifica debido a la implementación del cobro como agentes autorretenedores a 238 contribuyentes en la vigencia 2019, los cuales empezaron a pagar bimestralmente el impuesto de industria y comercio, pero postergaron el pago anticipado de avisos y tableros, lo que generó un traslado intente temporal de la obligación tributaria¹⁷.

En el caso del predial la tendencia favorable se justifica dado que el hecho generador de este tributo no se asocia directamente con la actividad económica. Así mismo, si bien en los primeros trimestres del año el recaudo venía presentando un comportamiento desfavorable, el mismo se derivaba de las medidas de aplazamiento del calendario tributario, aspecto que se logró revertir en el último trimestre dado el buen comportamiento de los pagos que habían sido aplazados. Los esfuerzos de fiscalización permitieron que el recaudo predial de vigencias anteriores incrementara 16% frente a 2019.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	14.996	9.005	-41%	1%	1%
Sobretasa a la gasolina	112.620	89.279	-22%	6%	5%
Impuesto predial unificado	752.501	775.461	1%	41%	43%
Impuesto de industria y comercio	655.339	650.167	-2%	36%	36%
Otros impuestos	293.225	259.921	-13%	16%	15%
TOTAL	1.828.681	1.783.833	-4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁵ Las estrategias implementadas por la secretaría de hacienda permitieron un incremento del 13,5% en las declaraciones presentadas del impuesto de Industria y Comercio.

¹⁶ Condonó el 100% de intereses de mora y 20% de capital pendiente de pago.

¹⁷ El pago correspondiente al año gravable 2019 se realizó a partir de la declaración privada, presentada y pagada en 2020. Los 238 contribuyentes pagaron en 2020 \$18.652 millones de impuesto de avisos y tableros. La administración municipal preveía un incremento del 60% sobre el recaudo de avisos y tableros, lo cual no se alcanzó debido a los efectos adversos de la pandemia y al nombramiento de 250 nuevos agentes autorretenedores en 2020 (los cuales dejaron de pagar anticipadamente y liquidarán su impuesto en 2021).

Finalmente, el recaudo propio no tributario presentó una reducción a doble dígito, con caídas marcadas en multas y sanciones (47%), particularmente a raíz de la exoneración del pago de intereses moratorios en predial e industria y comercio¹⁸, y de la caída en las multas de tránsito y transporte fruto de las medidas de aislamiento. Las tasas por derecho de parqueo en la vía pública, las multas del código nacional de policía y las rentas contractuales también presentaron tendencia a la baja.

2. Gastos

En 2020 se comprometieron recursos diferentes al SGR por \$5,8 billones y se mantuvieron constantes en términos reales respecto a los ejecutados en 2019. Ninguno de los 3 componentes presentó una variación significativa respecto a la vigencia anterior y por tanto la composición del gasto se mantuvo inmodificada: 84% inversión, 12% funcionamiento y 4% servicio de la deuda.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	682.246	692.978	0%	12%	12%
Inversión	4.812.314	4.862.885	-1%	84%	84%
Servicio de la deuda	252.353	257.638	0%	4%	4%
COMPROMISOS DEL AÑO	5.746.913	5.813.501	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento totalizaron \$692.978 millones y se mantuvieron constantes respecto al año anterior. Por componente, los gastos de personal (principal componente) se mantuvieron constantes pese al incremento del 5% en el pago de sueldos, en consecuencia, la tendencia se debe a la reducción en aspectos como el pago de horas extra, de cesantías y de servicios personales indirectos. Por su parte, las transferencias de funcionamiento incrementaron debido a mayores recursos a los órganos de control (1%), pensiones (1%) y al sector descentralizado (8%). En contraste, la disminución en la adquisición de bienes implicó un descenso del 3% en el agregado de gastos generales.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	389.354	395.513	0%	57%	57%
Gastos generales	77.418	76.310	-3%	11%	11%
Transferencias	214.405	220.839	1%	31%	32%
Otros gastos de funcionamiento	1.069	315	-71%	0%	0%
TOTAL	682.246	692.978	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La reducción del pago de intereses (7%) fue compensada con un incremento de magnitud similar en las amortizaciones, por lo cual el servicio de la deuda no presentó cambios en términos reales comparado con 2019. En sumatoria, durante la vigencia 2020 se pagaron intereses por \$101.368 millones, de los cuales el 71% fueron pagos de deuda interna y el 29% de deuda externa. Las amortizaciones sumaron \$155.827 millones, el 59% cubrió compromisos de deuda interna y 41% de deuda externa. Por su parte, se realizó el pago de comisiones de deuda por \$433 millones.

Por su parte, la inversión municipal se redujo 1% real frente a la vigencia anterior y cerró 2020 con un total de \$4,86 billones, equivalente al 90% del valor presupuestado. En términos agregados, el comportamiento a la baja se debe a una menor ejecución en formación bruta de capital (1%) bajo un contexto de estabilidad en los gastos operativos. El pago de déficit de vigencias

¹⁸ El recaudo por este concepto disminuyó 59% respecto a 2019.

anteriores es marginal y, por lo tanto, a pesar de su aumento frente a 2019, no tiene incidencia sobre la dinámica observada en el total del gasto municipal.

Pese a la estabilidad de la inversión en el consolidado, a nivel sectorial se observaron tendencias variadas: caídas a doble dígito en vivienda (particularmente en construcción de nuevos proyectos), en seguridad y justicia (menores aportes al FONSET), equipamiento municipal (construcción de zonas verdes, parques, etc.) y promoción del desarrollo (proyectos de ciencia, tecnología e innovación, así como en promoción de desarrollo turístico). Entre tanto, en educación y salud, que representan más del 50% de la inversión municipal, la inversión se incrementó frente a 2019. En el primer caso debido a mayores gastos operativos (pago de personal, aportes patronales, contratos de aseo y transporte), y en el segundo como consecuencia tanto del mayor gasto en aseguramiento y promoción de la salud, como de inversiones en activos para atender la emergencia sanitaria, entre ellos la adquisición de equipos (\$57.912 millones), el mejoramiento de infraestructura (\$30.418 millones) e inversiones del Plan Bienal de Infraestructura (\$16,328 millones).

La inversión municipal también se incrementó como consecuencia de los proyectos de infraestructura vial y los mayores requerimientos para financiar el sistema de transporte masivo. Así mismo, el aumento acelerado en ayudas humanitarias y en la adquisición de bienes para la atención de la pandemia condujeron a Medellín a duplicar la inversión realizada en el sector “Prevención y atención de desastres”.

De los demás sectores, la inversión disminuyó en cultura (24%), agropecuario (67%), justicia y seguridad (42%), medio ambiente (49%), atención a grupos vulnerables (12%), centros de reclusión (22%) y fortalecimiento institucional (12%), mientras que presentó un comportamiento favorable en deporte y recreación (19%) y servicios públicos (7%).

Sobre la dinámica sectorial de la inversión municipal durante 2020, es importante resaltar que los decretos de emergencia, en particular los Decreto 472 y 678 de 2020¹⁹, permitieron a las entidades territoriales reorientar rentas de destinación específica legal para solventar los efectos de la pandemia.

Al respecto, mediante los Decretos 444 y 493 del 2 y del 20 de abril de 2020, respectivamente, Medellín reorientó más de \$192 mil millones procedentes de recursos del balance del fondo de obligaciones urbanísticas (\$89.598 millones), FONSET (\$71.974 millones), del Fondo de Gestión del Riesgo de Desastres (\$21.000 millones), Ley 99 (\$6.024 millones), y del Impuesto Predial (\$3.976 millones). Los recursos reorientados fueron destinados a cubrir gastos de la secretaría de salud en administración y gestión de situaciones de riesgo, de la secretaría de inclusión social y del Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁹ Los decretos 461 y 678 de 2020 permitieron:

Reorientación de rentas con destinación específica legal (distintas a las señaladas en la Constitución Política) para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros).

- Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos con el objetivo de aliviar el bolsillo de los contribuyentes,
- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales;
- Créditos de reactivación económica (largo plazo) con un incremento del indicador de sostenibilidad de la deuda contemplado en la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación entre deuda e ingresos corriente, permitiendo mayor capacidad de endeudamiento para 2020 y minimizando la pérdida de capacidad de deuda en 2021 ante el deterioro de los ingresos corrientes).
- Neutralización del efecto, en materia de restricciones de apoyo financiero, derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 ocasionado por un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación.
- Transferencia del 100% de la sobretasa al ACPM a los departamentos y a Bogotá.
- Medidas de alivio tributario, pago diferido de tributos y retiros del FONPET (disposiciones que fueron declaradas inexequibles por la Corte).

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.382.743	1.466.884	4%	29%	30%
Salud	797.634	1.074.711	33%	17%	22%
Agua Potable	190.965	189.680	-2%	4%	4%
Vivienda	120.633	104.237	-15%	3%	2%
Vías	408.649	508.357	22%	8%	10%
Otros Sectores	1.911.666	1.515.920	-22%	40%	31%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	23	3.095	12995%	0%	0%
TOTAL	4.812.314	4.862.885	-1%	100%	100%

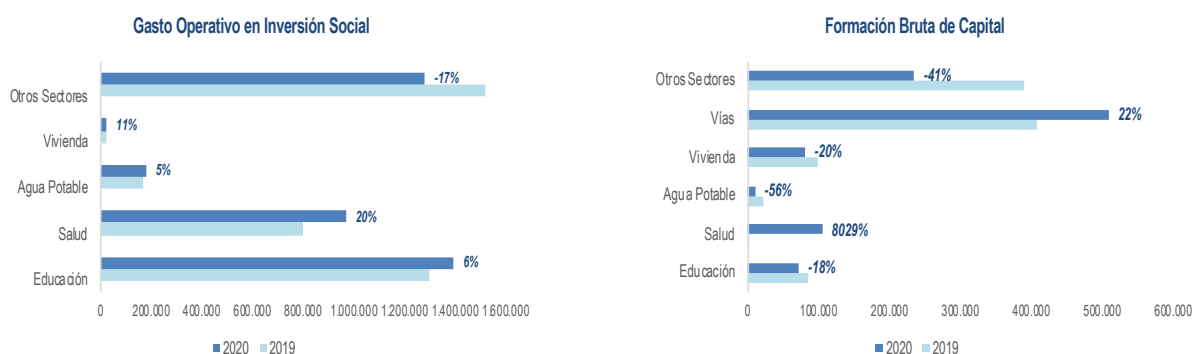
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El diagnóstico anterior justifica los resultados obtenidos al diferenciar la inversión entre gastos operativos y formación bruta de capital (Gráfico 1). Los gastos operativos aumentaron en sectores como salud y educación, pero se redujeron en otros como cultura, agropecuario, justicia y seguridad, y medio ambiente, situación que se puede atribuir a las medidas de reorientación para atender la emergencia, en especial sobre aquellos sectores con fuentes de destinación específica por ley.

Por su parte, los gastos en formación bruta de capital disminuyeron en todos los sectores con excepción de salud, recreación y deporte y servicios públicos. En salud los gastos en adquisición de activos no financieros aumentaron debido a mayores gastos en reorganización y en infraestructura de la red de prestación de servicios, así como por la adquisición de equipos para atender la emergencia sanitaria, que sumaron más de \$57 mil millones. En los otros dos sectores incrementaron a causa de mayores gastos en infraestructura deportiva y en mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público. Por lo demás, la disminución de la inversión en capital en los demás sectores se justifica por el ciclo político territorial y los impactos del Covid-19 sobre el nivel de ejecución del gasto público.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

La deuda pública total de Medellín al cierre de la vigencia 2020 fue de \$1,9 Billones. El municipio obtuvo un crédito por \$120.000 millones con Bancolombia y amortizó deuda por \$120.455 millones²⁰. El 69% corresponde a deuda interna; \$1,07 billones con banca comercial interna y \$248.560 millones por bonos de deuda pública. El restante 31% corresponde a deuda externa con la

²⁰ El saldo de la deuda al cierre de 2020 no concuerda con el valor de la deuda que se calcularía al tomar como base el saldo al cierre 2019 y ajustar según desembolsos (+) y amortizaciones (-) de la vigencia 2020. Lo anterior se debe a diferencias en el saldo de deuda pública como consecuencia del ajuste de la TRM, la cual pasó de \$3.277 a \$3.432.

Agencia Francesa de Desarrollo por \$600.688 millones. Los recursos destinados a la amortización de la deuda externa no se ven totalmente reflejados en el saldo final como consecuencia de la depreciación del peso frente al dólar, lo cual evidencia el riesgo cambiario para el municipio como consecuencia de la deuda externa. En agregado, la deuda del municipio se mantuvo constante frente a la registrada en 2019.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

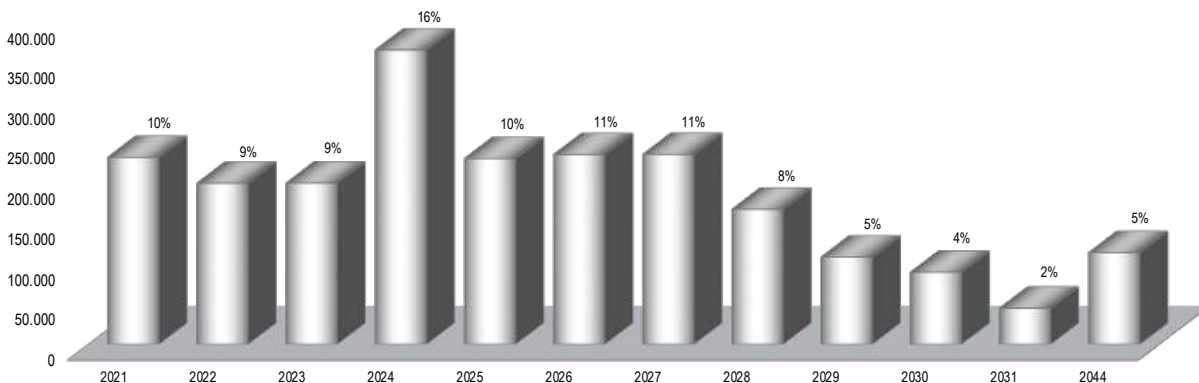
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total 2020	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			69%			
Banca Comercial Interna	1.009.900	1.073.600	81%	0	IBR	2,46
Bonos Interna	248.560	248.560	19%	0	IPC	4,35
Total Deuda Interna	1.258.460	1.322.160	100%			
DEUDA EXTERNA			31%			
Gobiernos Internacionales	628.119	600.688	100%	0	LIBOR; FIJA	1,70%; 4,26%
Total Deuda Externa	628.119	600.688	100%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	1.886.579	1.922.848	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de amortizaciones de la deuda pública muestra que entre 2021 y 2023 se espera amortizar el 28%, y entre el 2024 y 2027 el 48% (Gráfico 2). El resto de la deuda se amortizará gradualmente hasta el 2031, con excepción de \$113.700 millones correspondientes a bonos de deuda que se cancelarán en 2044. Si perjuicio de lo anterior, es importante resaltar que la proyección de pagos de la deuda externa no concuerda con el saldo de esta al cierre de vigencia, toda vez que se registra el pago de \$898.539 millones durante el periodo 2021 a 2031, valor 49% superior al saldo real de la deuda externa al cierre de 2020 (\$600.688 millones)²¹.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En noviembre de 2020, la firma evaluadora de riesgo Fitch Ratings afirmó las calificaciones internacionales (IDR) de largo plazo en moneda local y en moneda extranjera del Municipio de Medellín en 'BBB-'. La perspectiva continúa negativa como consecuencia de la acción de Fitch sobre la calificación soberana de Colombia emitida el 23 de mayo de 2019. En escala nacional la calificación

²¹ La administración municipal argumenta que la diferencia se debe a que el cálculo se realizó teniendo en cuenta los porcentajes de cobertura de tasa de cambio definidos por la Superintendencia Financiera de Colombia.

crediticia de largo y corto plazo se mantuvo en 'AAA (col)' y F1+(col), respectivamente, con perspectiva estable en la calificación de largo plazo.

En su informe, la calificadora afirma que el municipio cuenta con un nivel operativo adecuado y con un nivel de deuda manejable, incluso teniendo en cuenta la afectación generada por la pandemia. Además, entre los factores que influyen en la calificación destacan factores como la estabilidad y solidez del recaudo municipal y la tendencia positiva del recaudo tributario, una dependencia baja de transferencias nacionales, la propiedad total de EPM y la representatividad de los excedentes financieros dentro de la estructura presupuestal del municipio, entre otros.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron inferiores en \$24.463 millones a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes. Además, al incorporar a su presupuesto los recursos del balance de vigencias anteriores, el endeudamiento neto y la venta de activos, la Entidad Territorial presentó un balance presupuestal positivo de \$687.804 millones.

El déficit fiscal disminuyó frente a 2019, gracias a que el incremento en el déficit corriente (12%), pudo ser absorbido por un crecimiento más pronunciado en el balance de capital. (30% superior).

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-581.359	-659.543
Resultado balance de capital	482.522	635.081
Déficit o superávit fiscal	-98.837	-24.463
Financiamiento	812.765	712.266
Endeudamiento neto	42.915	-455
Recursos del balance	768.811	712.130
Venta de activos	1.039	591
RESULTADO PRESUPUESTAL	713.928	687.804

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El resultado del balance corriente se dio como consecuencia de la caída del recaudo propio bajo un contexto de estabilidad en este tipo de gastos (con excepción de los intereses). El mayor gasto operativo en educación (6%), salud (20%), agua potable (5%) y vivienda (11%) fue compensado con la reducción del 17% en los demás sectores.

Por su parte, el incremento del superávit de capital se justifica fundamentalmente por la tendencia al alza del recaudo proveniente de excedentes financieros. Además, es importante resaltar que la reducción en formación bruta de capital que se presentó en la mayoría de los sectores de inversión fue compensada por la demanda de inversión en salud a causa de la pandemia. En agregado, este tipo de gasto se redujo 1% real.

Finalmente, el financiamiento se redujo 14% real debido a menores desembolsos de crédito y disponibilidades de vigencias anteriores, con lo cual el resultado presupuestal de la vigencia fue 5% inferior al calculado al cierre de 2019.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

La información financiera del Municipio de Medellín, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$21.1 billones 2% menos con relación a la vigencia anterior. El 35% estuvo representado por propiedades, planta y equipos, 30% por bienes de uso y beneficio público, 9% cuentas por cobrar, 4% inversiones e instrumentos derivados y 2% tanto efectivo como préstamos por cobrar. El 15% restante se clasifica dentro del grupo de otros activos.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por una reducción del 15% en las cuentas por cobrar, en particular por la disminución de cuentas provenientes de impuestos predial e industria y comercio, así como de multas e intereses moratorios. En dichos casos, la reducción estuvo en línea con las medidas de gestión fiscal y tributaria realizadas por la administración municipal. Entre tanto, la disminución en los recursos entregados en administración determinó la tendencia a la baja del grupo de otros activos, mientras que en propiedad, planta y equipo (principal componente patrimonial de Medellín), se presentó una reducción marginal debido a un menor valor de terrenos, edificaciones, oficinas y colegios y/o escuelas públicas.

El resto de los componentes presentaron variaciones positivas. Los bienes de uso público incrementaron 2% a raíz de las obras de mantenimiento y construcción de infraestructura pública, particularmente en vías y en parques y zonas recreativas. Los préstamos por cobrar y las inversiones e instrumentos derivados crecieron en igual proporción (2%), en el primer caso debido a menores recaudos pendientes de préstamos de vivienda y microcréditos, y en el segundo a causa de la participación patrimonial de la administración central sobre sociedades de economía mixta (20%). El efectivo incrementó en un 15%, mientras que el valor de los inventarios fue 1,3 veces superior al registrado en 2019; no obstante, su participación en el agregado de activos es mínima y por lo tanto no incide en la dinámica consolidada de los activos municipales.

Tendiendo en cuenta lo anterior, los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 11% y presentaron un saldo de \$3,8 billones (\$0,4 billones menos que en 2019), equivalentes al 18% del total de los activos.

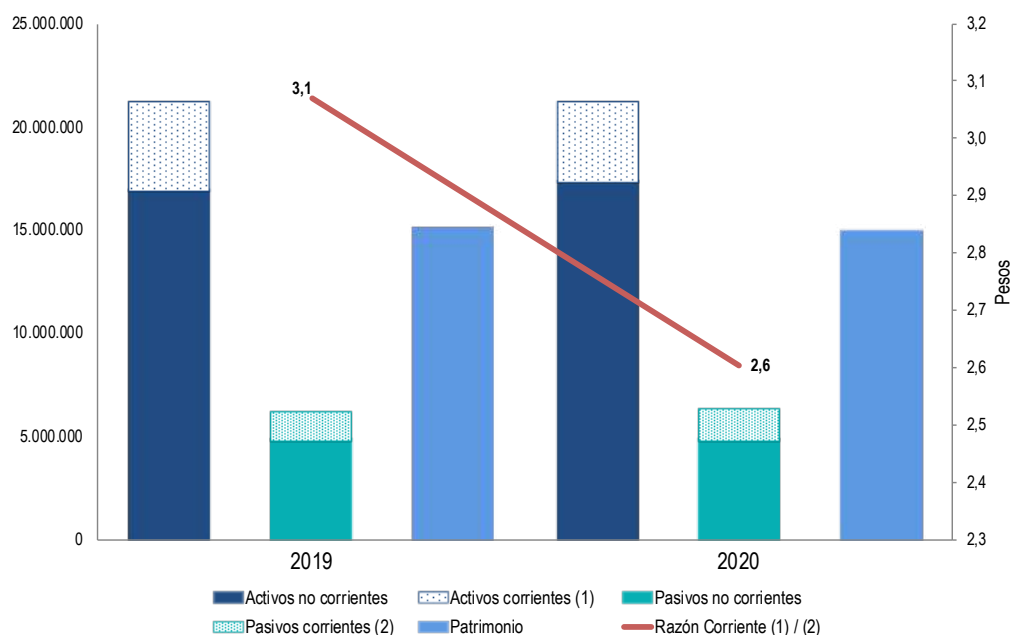
Los pasivos totales sumaron \$6,26 billones, y permanecieron constantes frente a 2019. El 50% estuvo representado por Beneficios a empleados, 27% por Préstamos por pagar, 13% por otros pasivos, 4% por Cuentas por pagar, 4% por Emisión y colocación de títulos de deuda y 3% por Provisiones.

El comportamiento de los pasivos durante la vigencia estuvo marcado por un incremento leve en cálculo de las cuotas partes pensionales, principal componente del pasivo municipal (\$3 billones al cierre de 2020), así como en el valor de la deuda pública interna²². Entre tanto, el saldo de la deuda externa, las inversiones de administraciones de liquidez a valores de mercado, las retenciones por conceptos de anticipos de impuesto de industria y comercio, los saldos a favor de contribuyentes, entre otros, presentaron comportamientos a la baja.

El 23% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual incrementó 5% real frente a la vigencia 2019. La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que en 2020 existían \$2,6 de activos por cada peso de pasivo; bajó \$0,5 respecto a 2019, pero el nivel indica que la entidad no presenta problemas de liquidez en el corto y mediano plazo. El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en \$1,2 billones

²² El valor de la deuda interna reportado en la categoría contable (\$1,07 billones) no coincide de manera exacta con el valor total de la deuda registrado en la categoría de deuda pública (\$1,32 billones).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Finalmente, llama la atención la disminución reportada en el valor de los pasivos contingentes, que sumaron \$690.445 millones al cierre de 2020, 56% inferior a los más de \$1,5 billones registrados en 2019.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería de la vigencia 2020 refleja una disponibilidad de recursos por \$911.380 millones, de los cuales el 54% se encontraba en cajas y bancos y el 46% en inversiones temporales. De estos recursos, el 65% correspondían a ingresos corrientes de libre destinación, 6% SGP (\$544 millones de Calidad Matricula), 6% cofinanciación y 24% otros recursos con destinación específica.

Las exigibilidades sumaban \$377.427 millones, representadas en un 35% por reservas presupuestales, 7% recursos de terceros, 1% cuentas por pagar y el 56% restante se clasificaron como otras exigibilidades. Por fuente, el 95% correspondían a recursos de libre destinación, 1% SGP y 4% a otros recursos.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	591.584	357.960	233.623
De destinación específica	319.796	19.467	300.329
SGP	53.367	4.872	48.495
SGP Educación	1.642	1.780	-138
SGP Salud	13.972	1.607	12.365
SGP Agua potable	705	45	660
SGP Propósito general	33.488	1.183	32.305
SGP Asignaciones especiales	3.560	257	3.303
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	266.429	14.595	251.834
TOTAL	911.380	377.427	533.952

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al realizar el cruce respectivo, Medellín cuanta con excedentes de caja en todas las fuentes salvo el SGP educación. Por lo demás, los recursos sin contrapartida se concentran fundamentalmente en las rentas de libre destinación, otros recursos de destinación específica y SGP Propósito General. El resultado tesoral fue superavitario en \$533.952 millones, valor inferior al obtenido a través del ejercicio presupuestal.

Frente al respaldo financiero de las obligaciones y reservas presupuestales financiadas con recursos diferentes al SGR, el análisis señala la existencia de \$2,4 por cada compromiso pendiente de pago o ejecución.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevó a que conservara buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en Medellín.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

La capacidad de endeudamiento legal, acorde con lo establecido en la Ley 358 de 1997 y las Leyes 819 de 2003, 1483 de 2011 y 1530 de 2012 se determina con los indicadores de solvencia y sostenibilidad. El indicador de solvencia relaciona el valor de los intereses proyectados por deuda con cargo a recursos diferentes del SGR con el valor de los ingresos corrientes de la entidad menos el valor de las vigencias futuras adquiridas y de los gastos de funcionamiento. El indicador de sostenibilidad relaciona el saldo de la deuda financiada con recursos diferentes al SGR neta de las amortizaciones programadas para la vigencia con el valor de los ingresos corrientes excluyendo vigencias futuras y gastos de funcionamiento. La columna denominada capacidad de pago exhibe un cálculo alternativo y más estricto de los indicadores de solvencia y sostenibilidad realizado por la DAF.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior¹ y SGR¹).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021¹.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras¹. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

El valor de los indicadores de solvencia y sostenibilidad para Medellín en la vigencia 2021 es de 11% y 65%, respectivamente. Estos valores son similares a los observados en la vigencia 2020 e indican que la entidad cumple con las reglas de responsabilidad fiscal asociadas. En la versión más estricta de los indicadores calculada por la DAF se presentan incrementos importantes en ambos indicadores (de 31 y 65 puntos porcentuales respectivamente). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud y alimentación escolar y; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación.

En el 2020 de acuerdo con los parámetros de la Ley 819 de 2003, Medellín generó un ahorro primario de \$789.479 millones, sin incluir recursos del SGR. Este valor se mantuvo constante respecto al resultado encontrado en la vigencia 2019. Esto se explica en la medida en que la reducción de sus ingresos corrientes fue compensada con menores gastos y mayor recaudo tanto de transferencias como de recursos de capital, en particular de rendimientos financieros. Medellín debe continuar fijando metas de balance primario ajustadas por el ciclo económico que aseguren tanto la ejecución de los proyectos de inversión programados como la sostenibilidad de la deuda pública, dentro de su MFMP.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	2.581.815	2.261.198
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	2.652.475	2.331.858
1.2 Vigencias futuras	70.659	70.659
2. Gastos de funcionamiento	961.348	755.006
3. Gastos recurrentes		1.092.152
4. Ahorro operacional (1-2-3)	1.620.468	414.040
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	1.691.023	2.932.036
5.1 Total saldo de la deuda	1.922.848	1.922.848
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	231.825	231.825
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		1.241.013
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	174.090	174.090
6.1 Total de intereses de la deuda	174.090	174.090
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	11%	42%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	65%	130%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría especial del municipio, de acuerdo con la Ley 617 del 2000 su límite máximo de gastos corresponde al 50% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación – ICLD.

Según la información reportada en la categoría FUT del CHIP, para 2020 la Dirección General de Apoyo Fiscal estima una relación de gastos de funcionamiento con respecto a los ICLD para el nivel central en 36%²³, 15 puntos porcentuales por debajo del límite fijado en el artículo 53 de la Ley 617/00²⁴, lo cual significa que acató la prescripción legal.

El indicador aumentó marginalmente respecto al observado en la vigencia 2019 como consecuencia de la disminución del recaudo propio, lo cual generó una reducción del 5% sobre los ICLD. Entre tanto, los gastos de funcionamiento se mantuvieron constantes en términos reales, pues el incremento observado en las transferencias al sector descentralizado y los órganos de control fue compensado por la reducción en los gastos generales.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.723.115	1.661.972	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	597.813	606.329	0%
3. Relación GF/ICLD	35%	36%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	50%	50%	
5. Diferencia	-15%	-14%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las tablas 12, 13 y 14 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control frente a los límites legales del gasto. De acuerdo con las estimaciones de la DAF las transferencias hechas a concejo, contraloría y personería se ajustaron a lo contemplado en el artículo 11 de la Ley 617 de 2000²⁵. Sin embargo, la competencia legal de determinar el cumplimiento de este límite corresponde a la Auditoría General de la República.

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	23.967	23.442
2. Límite establecido por la Ley 617	27.833	26.991
Remuneración Concejales	1.986	2.061
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	25.847	24.930
3. Diferencia	-3.865	-3.548

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²³ excluyendo las transferencias al Concejo, la Contraloría y la Personería.

²⁴ La certificación de este indicador es competencia de la Contraloría General de la República.

²⁵ La competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	36.661	38.096
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	37.265	38.682
3. Diferencia	-605	-585

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	23.805	25.110
2. Límite establecido por la Ley 617	27.570	26.592
3. Diferencia	-3.765	-1.482

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Pese a la caída del recaudo tributario como consecuencia de la pandemia generada por el Covid-19, la gestión tributaria eficiente se consolida como fortaleza de la administración de las finanzas de Medellín. De igual forma, el manejo adecuado de la liquidez garantiza el respaldo necesario para las obligaciones en el corto y largo plazo, permitiendo su acceso a los mercados crediticios. La dependencia de los recursos provenientes del nivel nacional es residual en comparación con la observada en otras entidades territoriales, por lo que sus finanzas públicas tienen un menor grado de exposición ante un entorno macroeconómico desfavorable.

La estructura de gastos se concentra fuertemente en inversión (84%). Además, la estabilidad de los gastos de funcionamiento permite disponer de recursos propios que apalancan el financiamiento de inversión social y de proyectos estratégicos necesarios que promueven el desarrollo de la ciudad. En particular, al cierre de 2020 los gastos operativos en sectores sociales (inversión social) sumaron \$3,8 billones y la formación bruta de capital (adquisición de activos no financieros) sumó \$1 billón.

La administración municipal se mantiene dentro de los límites de endeudamiento establecidos por la ley, y su robusta estructura fiscal hacen poco probable un riesgo de incumplimiento de sus obligaciones. No obstante, el peso de la deuda en moneda externa hace recomendable que la administración evalúe la conveniencia de gestionar operaciones de manejo que mitiguen los riesgos asociados a la tasa de cambio²⁶.

Como aspectos positivos de la vigencia se destaca el cumplimiento de los indicadores de liquidez y solvencia, calificación del riesgo crediticio con pronósticos bajos frente al nivel de riesgo, gastos de funcionamiento dentro de los límites permitidos, disponibilidad de liquidez suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo, y una situación patrimonial adecuada.

Por su parte, generan vulnerabilidades el desempeño de algunas entidades del sector descentralizado y el valor de los pasivos contingentes tanto de la alcaldía municipal como de EPM, los cuales pueden afectar la estabilidad fiscal de Medellín en caso de materializarse.

²⁶ Pese a la caída prevista de los ingresos tributarios para 2020, la entidad cuenta con capacidad para el cumplimiento de sus obligaciones, una caja robusta y capacidad adicional de deuda

De manera similar, un resultado fiscal elevado (\$687 mil millones), así como la magnitud de reservas presupuestales constituidas al cierre de 2020 (\$131 mil millones), demuestran que la administración municipal es susceptible de mejorar la gestión presupuestal de cara a las próximas vigencias.

Las repercusiones fiscales en el marco de la emergencia sanitaria fueron importantes debido a la disminución del recaudo propio, el cual venía presentando un comportamiento al alza en las últimas vigencias. Así mismo, se debe tener en cuenta que un mayor nivel de ejecución del gasto público tendrá efectos positivos sobre la reactivación económica departamental.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

AL cierre de 2019 Medellín constituyó reservas presupuestales por \$97.788 millones, de las cuales el 97% correspondían a recursos de libre destinación y el 7% a recursos de destinación específica. Según la información financiera reportada por la Entidad, al cierre de la vigencia se registró la ejecución y el pago del 87%, porcentaje levemente inferior al observado en 2019 (91%). El 40% de las reservas ejecutadas eran obras pendientes del sector transporte, particularmente en mantenimiento de vías (19%), infraestructura para transporte no motorizado (18%) y rehabilitación de vías (3%). El 35% correspondían a obras en construcción y mantenimiento de zonas verdes, parques y plazoletas públicas.

Para la vigencia 2020 se constituyeron reservas por \$131.242 millones, 34% superiores a 2019. El 88% con cargo a recursos de libre destinación y el 12% de destinación específica. En consecuencia, y pese a que la representatividad de las reservas presupuestales sobre el total de ingresos es mínima, se deben adelantar esfuerzos para mejorar la planeación y ejecución de recursos en la entidad y disminuir el riesgo de no ejecución de reservas.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	190.764	97.780
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	172.978	84.943
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	17.785	12.837

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la administración municipal, Pasivo pensional al cierre de 2020, presenta un valor de \$2.969.310 millones y el Municipio tiene prevista su cobertura con la suma de los siguientes recursos: \$990.929 millones del FONPET²⁷, \$265.316 millones, encargo fiduciario patrimonio autónomo y un valor de \$14.729 millones de recursos entregados en administración al FOMAG, para una cobertura final de 42,8% y una sumatoria de recursos por valor de \$1.270.975 millones de pesos.

²⁷ De acuerdo con la información suministrada por la Dirección de Regulación Económica y Social del MHCP, la cobertura del pasivo pensional con aportes al FONPET ascendió al 33,2%, siendo la tercera capital con menor provisión del pasivo en el fondo al cierre de 2020.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se toma como referencia la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR) y a la Contaduría General de la Nación (CGN). Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar simetría con el análisis realizado para entidades territoriales y en línea con las normas presupuestales que reglamentan la materia.

Para el 2020 el sector descentralizado de Medellín generó ingresos por \$27,5 billones, 96% generado por las empresas y 4% por los establecimientos públicos. Del recaudo total, el 48% fueron operaciones, 25% disponibilidades de vigencias anteriores, 18% desembolsos de crédito, 3% rendimientos financieros, 2% transferencias y 3% otros ingresos corrientes. El total de rentas del sector descentralizado equivale a 6,85 veces el recaudo total de la administración central de Medellín.

Los ingresos se redujeron 16% en términos reales frente a 2019, lo que equivale a \$4,7 billones menos de recursos percibidos por el sector descentralizado, situación que, entre otros aspectos, se justifica a causa del impacto económico del Covid-19 y las medidas de aislamiento tomadas durante la mayor parte de 2020.

EPM generó el 66% del total de los recursos generados (\$18,3 billones) y se consolida como la entidad más relevante. Le siguen en relevancia la Electrificadora Santander (6,4%), la empresa de transporte masivo del Valle de Aburrá (4,9%), Centrales Eléctricas de Norte de Santander (4,1%), y la Empresa de Desarrollo Urbano (2,8%). El resto de ESEs, generaron, en agregado, el 26% del recaudo total (ninguna de ellas con una participación superior al 2% del total).

El total de gastos para la vigencia de análisis fue de \$24,2 billones (\$6 billones menos que los registrados en 2019), de los cuales; el 35% fueron gastos de funcionamiento, 31% inversión, 22% gastos operacionales y 12% servicio de la deuda (7% amortizaciones y 5% pago de intereses y comisiones). De igual forma, se destaca la participación en el agregado total de gastos de EPM²⁸ con \$16,4 billones (68% del total), la Electrificadora Santander \$1.68 billones, Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá²⁹ y la Central Eléctrica de Norte de Santander, cada una con un gasto de \$1 billón.

Pese a que los ingresos fueron superiores a los compromisos de gasto, el resultado fiscal de la vigencia fue deficitario en \$354.313 millones, revirtiendo la situación favorable presentada en los años anteriores. El déficit consolidado se justifica debido a que parte importante de la estructura de gastos de EPM fue financiada con disponibilidades (20%) y recursos del crédito (25%), los cuales no computan para la estimación del balance fiscal de la vigencia. En consecuencia, al cierre de 2020 EPM registró un balance deficitario estimado en \$1,34 billones. Otras Entidades como la Electrificadora Santander, FOVIMED, el Fondo de Valorización, Teled Medellín y Aguas de Urabá registraron un resultado negativo.

Por su parte, las empresas que generaron mayor superávit fueron la Empresa de Transporte Masivo (\$323.429 millones), El Hospital General de Medellín (\$148.660 millones), y La Empresa de Desarrollo Urbano (\$147.295 millones). En general, de las 33 entidades del sector descentralizado, 7 presentaron déficit (\$1,4 billones), 22 fueron superavitarias (1,05 billones) y 4 entidades no reportan información³⁰.

²⁸ Las inversiones de EPM se concentran en energía, provisión de agua, gestión de agua y residuos sólidos y gas. Los principales proyectos ejecutados en 2020 correspondían a el avance en la puesta en operación de Hidroituango, electrificación rural, la Planta de Tratamiento de Aguas Claras, integración del servicio de acueducto y alcantarillado en Rionegro, fortalecimiento de estrategia de aprovechamiento de residuos públicos, entre otros.

²⁹ Los Principales proyectos de la ETM en 2020 fueron la construcción del cable Picacho (\$116.850 millones) y la construcción de talleres y vías de estacionamiento (\$37.797 millones). También destacan las inversiones en la ampliación de estaciones y en el urbanismo de aproximaciones a las estaciones del sistema.

³⁰ EMTTELCO, Central Hidroeléctrica de Caldas, EDALTEL S.A y la Biblioteca Pública Piloto de Medellín.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	553.721	247.642	147.295	19%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	380.122	534.754	323.429	33%
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD -	108.649	52.992	63.572	8%
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	-1.172.710	1.422.036	-1.341.176	455%
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	68.022	42.708	49.316	10%
METROPARQUES EICE	13.010	3.865	6.936	3%
METROPLUS S.A.	42.851	3.618	29.300	3%
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	11.805	1.841	1.500	1%
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	14.781	6.876	-869	1%
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	59.804	-26.995	0	0%
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	-53.124	-20.891	103.828	28%
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	-2.163	-5.553	-7.580	3%
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	113.051	16.366	75.757	12%
E.S.P. EDATEL S.A.	0	0	0	0%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	912	1.395	4.008	0%
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	-36.030	100.987	-29.621	44%
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	-389	24.513	765	9%
EMTELCO	0	0	0	0%
EPM INVERSIONES S.A.	-5.364	17.109	3.812	6%
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	1.409	6.942	5.472	1%
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	48.868	43.473	148.660	11%
E.S.E. METROSALUD	9.367	517	8.805	8%
SUB TOTAL EMPRESAS	156.593	2.474.196	-406.790	656%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	2.507	5.945	631	0%
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	757	-824	396	0%
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	769	-273	-369	0%
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDELLIN	4.442	1.913	-3.326	1%
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	-440	-284	0	0%
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	-2.815	30.458	22.525	6%
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	19.730	-27.446	-5.921	4%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVMED	5.310	-2.831	-10.965	3%
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	4.352	3.424	1.295	4%
INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO	32.934	23.454	27.046	6%
INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO	2.009	2.506	21.165	4%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	69.554	36.042	52.477	29%
TOTAL GENERAL	226.147	2.510.238	-354.313	685%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 2,4% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la Alcaldía, lo cual revela una baja dependencia fiscal del sector descentralizado. Para las empresas las transferencias fueron el 0,8% de los ingresos y para los establecimientos públicos el 36,8%. Los establecimientos públicos con mayor dependencia de las transferencias provenientes de la administración municipal son la Agencia para APP, el Instituto de Deportes y Recreación y FOVMED, en todos los casos con niveles superiores al 90%.

Entre tanto, las entidades con mayor nivel de deuda en relación de su recaudo corriente fueron la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (846,3%), EPM (226%) y Aguas de Urabá (150%).

La calificación de riesgo crediticio vigente de largo y corto plazo para la Empresa de Transporte Masivo es de 'AAA(col)' (con perspectiva estable) y 'F1+(col)', respectivamente. En el caso de EPM la calificación como emisor de deuda fue de "BBB-", mientras que la calificación de la capacidad de pago fue ratificada en "AAA"; Fitch justifica las calificaciones debido al sólido perfil financiero con un adecuado nivel de caja, la diversificación de sus negocios y posiciones de liquidez adecuados.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	0,0%	0,0%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	8,9%	846,3%
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD -	0,0%	0,0%
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	0,0%	226,5%
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	0,0%	18,4%
METROPARQUES EICE	0,0%	0,0%
METROPLUS S.A.	31,0%	0,0%
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	0,0%	10,2%
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	0,0%	0,0%
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. -E.S.P.-	0,0%	0,0%
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	0,0%	61,0%
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	0,0%	149,9%
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	0,0%	0,0%
E.S.P. EDATel S.A.	0,0%	0,0%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	0,0%	3,4%
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.	0,0%	67,0%
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,0%	32,1%
EMTELCO	0,0%	0,0%
EPM INVERSIONES S.A.	0,0%	0,0%
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	40,1%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	7,7%	0,0%
E.S.E. METROSALUD	7,3%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	0,8%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	0,0%	0,0%
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLÍN Y EL AREA METROPOLITANA	76,9%	0,0%
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	95,7%	0,0%
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDELLIN	23,9%	0,0%
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	0,0%	0,0%
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	13,7%	0,0%
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN	2,4%	0,0%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLIN - FOVIMED	82,0%	0,0%
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	91,8%	0,0%
INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO	31,6%	0,0%
INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO	22,4%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	36,8%	
TOTAL GENERAL	2,4%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoros de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Al cierre de 2020 la Empresa de Desarrollo Urbano, Aguas del Oriente Antioqueño y el Hospital General de Medellín son las EDS que cuentan con mejores posiciones de liquidez. Según el indicador de endeudamiento, la Empresa de Transporte masivo presenta riesgo patrimonial con un indicador de 1,4, mientras que la Empresa de Desarrollo Urbano, Metroplus S.A. presentaron debilidad patrimonial con un indicador cercano a 1. Todos los establecimientos públicos cuentan con solidez patrimonial al cierre de vigencia.

En cuanto a los indicadores de Rentabilidad en las Empresas, el margen Ebitda que mide las ganancias antes de gastos financieros y fiscales, evidencia que las EDS de mejor desempeño son la Aguas Nacionales EPM S.A., Empresa Aguas del Oriente Antioqueño S.A., Empresa de Desarrollo Urbano y EPM (30%). Los indicadores de rentabilidad no aplican para los establecimientos públicos dada su naturaleza.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -	3,7	0,9	49.970	15%	24%
EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA.	1,5	1,4	19.997	Patrimonio negativo	-36%
EMPRESA METROPOLITANA PARA LA SEGURIDAD --	1,5	0,6	6.394	12%	-228%
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLÍN	0,6	0,5	1.476.030	12%	30%
EMPRESAS VARIAS DE MEDELLÍN	0,6	0,8	0	28%	9%
METROPARQUES EICE	1,0	0,4	1.929	6%	-45%
METROPLUS S.A.	1,1	0,9	21.626	355%	-339%
PLAZA MAYOR MEDELLIN CONVENCIONES Y EXPOSICIONES S.A.	2,5	0,2	367	-2%	-75%
TERMINALES DE TRANSPORTES DE MEDELLÍN S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
CENTRAL HIDROELECTRICA DE CALDAS S. A. --E.S.P.-	0,1	0,7	47.395	16%	22%
CENTRALES ELECTRICAS DE NORTE DE SANTANDER S.A.-E.S.P.	0,5	0,8	22.814	16%	15%
E.S.P. AGUAS DE URABA S.A.	0,8	0,5	4.099	8%	29%
E.S.P. AGUAS NACIONALES EPM S.A.	2,1	0,3	502.586	8%	73%
E.S.P. EDATEL S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.P. EMPRESA AGUAS DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO S.A.	3,1	0,2	0	15%	53%
ELECTRIFICADORA SANTANDER S.A. -E.S.P.-	0,3	0,7	46.710	20%	21%
EMPRESA DE ENERGIA DEL QUINDIO S.A. - E.S.P.	0,6	0,5	0	17%	18%
EMTELCO	0,1	0,7	0	18%	5%
EPM INVERSIONES S.A.	8,4	0,0	0	16%	N.D.
FUNDACIÓN EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN	3,2	0,1	67.257	5%	-23%
E.S.E. METROSALUD	0,5	0,4	95.594	3%	-9%
SUB TOTAL EMPRESAS			2.362.768		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
AEROPUERTO OLAYA HERRERA	1,0	0,4	16.329	0%	N.D.
AGENCIA DE COOPERACION E INVERSION DE MEDELLÍN Y EL AREA METROPOLITANA	5,4	0,2	13	10%	-1055%
AGENCIA PARA LAS ALIANZAS PÚBLICO - PRIVADAS (APP)	1,5	0,5	0	22%	N.D.
ASOCIACIÓN CANAL LOCAL DE TELEVISION DE MEDELLÍN TELEMEDLLIN	1,3	0,2	0	-8%	-254%
BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA LA AMERICA LATINA	2,5	0,1	1.609	1%	-29%
COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	1,6	0,4	376	12%	-150%
FONDO DE VALORIZACION DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN	69,5	0,1	233	11%	82%
FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL DE MEDELLÍN - FOVIMED	0,8	0,2	4.132	-11%	N.D.
INSTITUTO DE DEPORTES Y RECREACIÓN -INDER-	2,3	0,0	27.692	11%	-1400%
INSTITUTO TECNOLÓGICO METROPOLITANO	2,8	0,1	720	3%	-58%
INSTITUTO TECNOLÓGICO PASCUAL BRAVO	1,9	0,1	31.737	8%	-78%
TOTAL GENERAL			2.445.610		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

De acuerdo con la Resolución 1342 de 2019, expedida por el Ministerio de Salud, ningún hospital perteneciente a la alcaldía de Medellín fue categorizado en riesgo financiero medio o alto. En consecuencia, ninguno de los hospitales municipales implementó en la vigencia programas de ajuste fiscal, viabilizados por el Ministerio de Hacienda.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica, al finalizar 2020 existían 4.248 procesos judiciales en contra de la entidad, valorados en \$3.87 billones, 7% superiores en términos reales con respecto al observado en la vigencia 2019. Del total de las pretensiones el 37% corresponden a acciones contractuales, 21% de acciones de reparación directa, 20% en acciones de nulidad, 4% de acción de grupo y el restante 19% en otras. El total de pretensiones equivale al 59% de los ingresos totales recaudados por la entidad, incrementando su participación en 4 puntos porcentuales respecto 2019.

Los procesos judiciales se redujeron debido a un menor registro de acciones de tutela, las cuales pasaron de 5.154 en 2019 a 99 en 2020. En consecuencia, el número total de procesos en 2020 fue 60% inferior a los registrados en 2019..

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	18	18	148.431	148.471	4%	4%
Acción de Cumplimiento	66	57	1	37	0%	0%
Acción Popular	154	136	993	978	0%	0%
Acción de Tutela	5154	99	5	8	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	54	0	273	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	2391	2124	750.860	755.663	21%	20%
Acción Contractual	98	84	1.479.329	1.439.362	42%	37%
Acción de Reparación Directa	693	649	784.385	796.694	22%	21%
Ejecutivo Contractual	9	0	447	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	0	10	0	434	0%	0%
Ordinario Laboral	424	335	12.778	11.045	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	11	7	25	53	0%	0%
Otros	1592	675	386.644	716.811	11%	19%
TOTAL	10610	4248	3.563.898	3.869.829	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

El Municipio de Medellín no está priorizado para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6.1 Sector Educación

Medellín fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2020 el recaudo de Medellín totalizó \$6,5 billones, 1% inferior al valor observado en 2019. El desempeño del ingreso estuvo marcado por la caída del recaudo propio asociada a la desaceleración económica y las medidas de confinamiento instauradas debido al COVID-19. Los desembolsos de crédito y los recursos del balance también presentaron una tendencia desfavorable, mientras que el incremento de las transferencias y de los excedentes financieros logró compensar parte de la caída del resto de las rentas locales.

La caída del recaudo tributario de Medellín fue inferior a la observada en el agregado municipios capitales al cierre de vigencia y se dio como consecuencia del descenso en el ingreso de los tributos más importantes a nivel municipal, con excepción del impuesto predial que aumentó marginalmente frente a 2019 y representó el 43% del total recaudo tributario.

Los gastos sumaron \$5,8 billones y se mantuvieron constantes respecto a 2019. la inversión municipal cerró 2020 con un total de \$4,86 billones, marginalmente inferior a la registrada en el año anterior. Pese a la estabilidad de la inversión en consolidado, a

nivel sectorial se observaron tendencias variadas, con caídas a doble dígito en algunos sectores (vivienda, seguridad y justicia, equipamiento municipal, promoción social, etc.), e incrementos en otros (salud, educación, vías, prevención y atención de desastres). La dinámica sectorial de la inversión municipal durante 2020 estuvo asociada con la posibilidad de reorientar rentas de destinación específica legal autorizada por los decretos de emergencia, en particular los Decreto 472 y 678 de 2020.

Al cierre de 2020 la entidad la entidad registró déficit fiscal, pero mucho menor al observado al cierre de 2018 y que se ve compensado al incorporar recursos de balance, endeudamiento neto y venta de activos, obteniendo un resultado presupuestal superavitario de \$687.804 millones. El monto considerable de disponibilidades al final de la vigencia evidencia la necesidad de mejorar los procesos de planeación para la ejecución de los recursos disponibles. El valor de las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2020 fue mayor que el obtenido al cierre de 2019, lo cual evidencia debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, Medellín cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central, así como el límite de las transferencias Concejo, Contraloría y Personería. Así mismo, la entidad se mantiene dentro de los límites de endeudamiento establecidos por la ley, y su robusta estructura fiscal hacen poco probable un riesgo de incumplimiento de sus obligaciones. No obstante, el peso de la deuda en moneda externa hace recomendable que la administración evalúe la conveniencia de gestionar operaciones de manejo que mitiguen los riesgos asociados a la tasa de cambio.

El pasivo contingente estimado por demandas judiciales alcanzó los \$3,9 billones y plantea un riesgo para la estabilidad fiscal del Municipio. Se recomienda a la entidad adelantar un plan jurídico de defensa de la administración, que permita mitigar los impactos derivados de las contingencias judiciales en las finanzas municipales.

En general, las ESD muestran buenos resultados financieros, no obstante, existen algunas entidades que reflejan indicadores financieros negativos recurrentes que deben ser objeto de mayor monitoreo con el fin de reestructurar las debilidades del sector. Adicionalmente, se destaca como un riesgo para la estabilidad fiscal la realización de pasivos contingentes que alcanzan un alto valor en EPM cuyos excedentes financieros son una fuente de ingreso importante para la administración central.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	5.668.583
INGRESOS CORRIENTES	4.020.163
Tributarios	1.783.833
No Tributarios	336.481
Transferencias	1.899.849
GASTOS (sin financiación)	5.693.046
GASTOS CORRIENTES	4.679.706
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	692.978
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	35.372
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	3.849.545
Intereses y Comisiones de la Deuda	101.812
BALANCE CORRIENTE	-659.543
INGRESOS DE CAPITAL	1.648.421
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	1.013.340
BALANCE DE CAPITAL	635.081
BALANCE TOTAL	-24.463
FINANCIACIÓN	712.266
Endeudamiento Neto	-455
Desembolsos	120.000
Amortizaciones	120.455
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	712.721
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	6.501.304
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	5.813.501
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	687.804
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	97.780
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	84.943
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	12.837

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Mitú se encuentra localizado en la región Llano subregión Vaupés de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹.

El DANE estimó la población en 32.793 habitantes (73% del total departamental); de los cuales el 32% es urbana y el 68% restante es rural. La población entre 15 y 59 años, representa el 51% del total municipal, lo cual se traduce en una relación de 1,1 personas económicamente activas por cada persona inactiva². El Municipio cuenta con una población en resguardos indígenas (etnias Guananos, Cubeos, Tucano, Tezanos, Piratapuyo y Yuruties) de 22.824 (70% del total municipal) y de afros de 231 (1% del total municipal).

El PIB per cápita del departamento de Vaupés medido en pesos corrientes alcanzó \$6.2 millones, siendo el más bajo del país; dado que Mitú concentra el 79% del valor agregado departamental, el PIB per cápita estimado para el municipio fue de \$4.9 millones de pesos.

Según el DANE, la tasa de desempleo para el municipio de Mitú fue de 16%, porcentaje superior al del año pasado (9.7%), al de la región oriental (15.7%) y al Nacional (15.8%).

De acuerdo con el DNP la cobertura en educación fue inferior al promedio departamental (54%) y nacional (92%), la cobertura neta del municipio fue de 52%. En relación con la cobertura de acueducto y alcantarillado el promedio municipal fue de 39% y 35%, respectivamente. En materia de salud, la población afiliada al régimen subsidiado representa el 79%; al régimen contributivo 16% y a regímenes especiales 5%.

El desempeño fiscal y financiero de la ejecución de los ingresos diferentes del SGR evidenció un crecimiento de ingresos tributarios principalmente al dinamismo mostrado por los impuestos predial, estampillas que componen el 60% del total y que confirman la tendencia mostrada a junio de 2019. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales. En 2019 los comportamientos de los efectivos resultaron inferiores a los compromisos de gasto. El resultado del balance de capital fue negativo como consecuencia del incremento en la formación bruta de capital especialmente sector de vías. Por otra parte, en esta vigencia la entidad territorial reporta recursos del balance - superávit fiscal de vigencias anteriores y su endeudamiento neto descendió obteniendo un resultado presupuestal deficitario.

¹ Mitú es la capital del departamento del Vaupés, ubicado en la parte suroriental de Colombia y sobre la frontera con Brasil. El municipio se localiza predominantemente sobre la margen derecha del río Vaupés. Con cerca de 16.422 km² según el censo del DANE. Mitú se caracteriza por ser un sector de transición entre las llanuras secas de la Orinoquia, y la selva húmeda amazónica. Sus temperaturas oscilan entre 25 y 30 °C, con una distancia aproximada de 660 kilómetros (por vía aérea) al sur oriente de Bogotá. La masa boscosa del municipio de Mitú corresponde a un bosque húmedo tropical siempre verde, muy heterogéneo, con un promedio estimado de 120 especies por hectárea. Es un bosque que se caracteriza por su alta heterogeneidad, densidad y diversidad. El uso agrícola se encuentra determinado por una agricultura itinerante del sistema de policultivos denominadas chagras; que en la mayoría de los casos es responsabilidad de la mujer. Es también muy común la producción de excedentes de cosecha para ser comercializados en la ciudad de Mitú.

² Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59. Esta composición de la población por edades representa para el municipio la posibilidad de contar con un bono poblacional que podría convertirse en un determinante de prosperidad económica siempre que logre impulsar su aparato productivo a través de la diversificación de sus actividades productivas.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL³

La planta de personal del municipio ascendió a 36 cargos, de los cuales 96% están ubicados en el despacho y secretarías, y 4% en organismos de control. La distribución de estos cargos por nivel ocupacional muestra el 42% de profesionalización de la planta, nivel que incluye los cargos directivos, profesionales y asesores, el 58% corresponde a cargos asistenciales y técnicos; lo cual evidencia un bajo porcentaje de cargos en la planta de personal con funciones de dirección, coordinación y ejecución, competencias relacionadas con los niveles profesionales.

La Entidad no realizó el registro de los cargos correspondientes a la planta de personal que atiende a las entidades educativas ni el costo de los mismos⁴.

En cuanto al tipo de vinculación en el nivel central, el 55% del personal activo fue vinculado mediante carrera administrativa⁵, el 36% a libre nombramiento y el 9% por elección popular. Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representan el 59% del costo total del nivel central y el 41% de los costos de la planta del nivel central corresponden a pagos salariales de los niveles asistencial y técnico. El costo total de la planta de personal del municipio incluyendo todos los sectores reportados a la Contraloría General de la República (SGR) asciende a la suma de \$1.561 millones⁶.

El Municipio no reporta en el FUT la relación de Órdenes de Prestación de Servicios suscritas.

El Municipio reportó una entidad descentralizada pero no incorporó información sobre la misma, en este caso el Instituto Municipal de Deporte y Recreación de Mitú del sector Recreación y Deporte, esta situación es igual a la reportada en la vigencia 2019.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 el municipio contó con ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) por \$33.135 millones, monto superior 5% en términos reales respecto al presentado en 2019. Los recaudos alcanzaron el 87% de los ingresos presupuestados⁷. Del total, el 86% provino de recaudos de transferencias, 13% a recursos propios y 1% de ingresos de capital. Este comportamiento es explicado por los importantes cambios en la estructura de los ingresos del municipio que se evidenciaron en las transferencias que pasaron de 76% a 86% y los ingresos de capital que pasaron de 4% a 1% pues en esta vigencia no hubo desembolsos del crédito y los recursos del balance fueron \$51 millones.

³ A la fecha de la realización del informe no se contaba con información para el año 2020, por lo tanto, se toma lo relacionado con la vigencia anterior, pues el municipio no presentó este apartado.

⁴ Una vez revisado el Formulario Único Territorial.

⁵ El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

⁶ Esta cifra sólo incluye los costos de los salarios y prestaciones, no los demás gastos asociados a la nómina. Igualmente no incluye los costos de la planta docente.

⁷ 41% corresponden a recaudos efectivos y 59% a recaudos sin situación de fondos, especialmente SGP calidad, régimen subsidiado y agua potable y saneamiento básico.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	5.583	4.519	-20%	18%	14%
Transferencias	24.018	28.374	16%	77%	86%
Ingresos de capital	1.390	243	-83%	4%	1%
Recursos del Balance	1.047	51	-95%	3%	0%
Otros ¹	342	192	-45%	1%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	30.991	33.135	5%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios continuaron con la misma tendencia presentada a junio 2020, cayeron 27% comparado con la vigencia anterior. La situación se explica principalmente por el menor recaudo en el impuesto predial al caer 72% y componen el 9% del total de ingresos. Las estampillas (pro-cultura, pro-desarrollo y adulto mayor) igualmente continúan la misma tendencia al caer 39%. Caídas que obedecen principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica como consecuencia de medidas de aislamiento en la población ocasionando disminución de consumo en los hogares por menores ingresos, el impuesto de industria y comercio creció 87%. Por su parte, los ingresos no tributarios cerraron con \$804 millones.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	1.794	1.105	-39%	36%	30%
Sobretasa a la gasolina	360	392	7%	7%	11%
Impuesto predial unificado	1.178	333	-72%	23%	9%
Impuesto de industria y comercio	690	1.309	87%	14%	35%
Otros impuestos	997	576	-43%	20%	16%
TOTAL	5.019	3.715	-27%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El presupuesto total de ingresos del SGR se incrementó a \$16.653 millones, de los cuales 59% a Recursos para la Paz, 40% corresponde al Fondo de Compensación Regional y 1% a Recursos para el funcionamiento del sistema. Estos recursos fueron incorporados al presupuesto municipal de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; fueron debidamente reportados y diligenciados por el municipio en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	16.653	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	104	1%
Recursos para la Paz	9.820	59%
Fondo de Compensación Regional	6.729	40%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	16.653	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 50% del recaudo de ingresos totales y 1.7 veces las transferencias de la Nación. Estas cifras reafirman la dependencia del municipio con las transferencias de la Nación y las regalías.

En resumen, la estructura tributaria del municipio presentó variaciones negativas en comparación con la vigencia anterior. Además, es importante destacar la dependencia que el municipio tiene de las transferencias y las regalías.

Del total de recursos del municipio de Mitú, una gran proporción proviene del Sistema General de Participaciones (SGP). Por lo tanto, es importante resaltar la recomendación de años anteriores para que la estructura de los ingresos tributarios se fortalezca y sea posible generar una fuente alternativa a las transferencias.

2. Gastos

El gasto comprometido por el municipio con recursos diferentes al SGR sumó \$32.990 millones, en términos reales cayó 32% frente a los realizados en la vigencia anterior equivalentes al 84% de lo presupuestado; los compromisos destinados a inversión representaron el 89% del total, funcionamiento 8% y servicio de la deuda 3%. Todos los compromisos cayeron en términos reales.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	3.061	2.700	-13%	6%	8%
Inversión	44.076	29.456	-34%	92%	89%
Servicio de la deuda	871	833	-6%	2%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	48.008	32.990	-32%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento del municipio de Mitú presentaron una caída de 13% respecto a 2019. Este comportamiento fue explicado principalmente por las caídas en gastos de personal 20% (específicamente sueldos de personal de nómina, primas legales y subsidios de alimentación), estos gastos componen el 66% del total. Por su parte, las transferencias crecieron 4% y la composición pasó de 21 % a 25%.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	2.199	1.794	-20%	72%	66%
Gastos generales	211	219	2%	7%	8%
Transferencias	651	688	4%	21%	25%
TOTAL	3.061	2.700	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación negativa real del 34% con relación a 2019, los gastos de inversión mostraron la siguiente composición sectorial: 70% en salud; 2% en vías; 12% otros sectores; 10% agua potable y 6% educación.

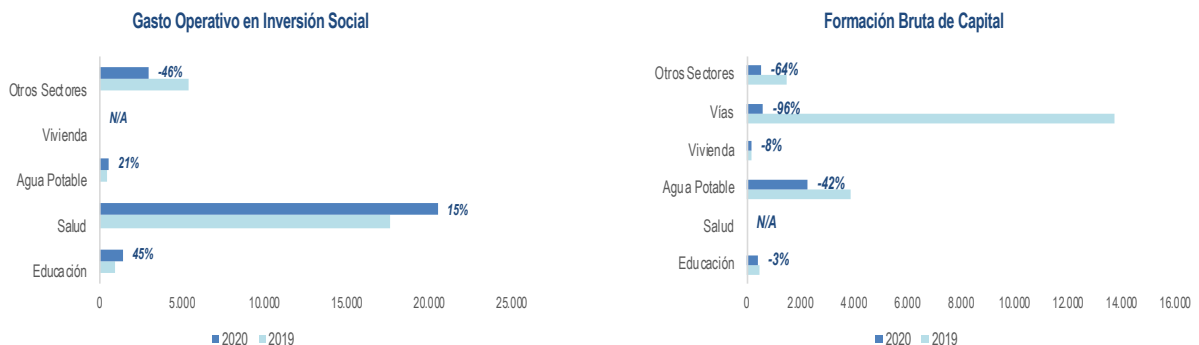
Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.392	1.834	30%	3%	6%
Salud	17.598	20.480	15%	40%	70%
Agua Potable	4.290	2.808	-36%	10%	10%
Vivienda	182	169	-8%	0%	1%
Vías	13.744	610	-96%	31%	2%
Otros Sectores	6.832	3.487	-50%	16%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	38	68	77%	0%	0%
TOTAL	44.076	29.456	-34%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de inversión es reflejo de la caída del 80% en la formación bruta de capital (construcción, reparación, mantenimiento, pre-inversión, otros), todos los sectores cayeron. Por su parte, los gastos operativos en inversión social crecieron 3%; agua potable creció 21%, salud creció 15% y educación 45%, otros sectores cayeron 46% comparativamente frente a 2019. El déficit fiscal de vigencias anteriores no tuvo una variación significativa.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con recursos diferentes al SGR dan pie para recomendar que la entidad territorial continúe con estrategias dinámicas con el fin de implementar proyectos de inversión que generen mejor bienestar económico para el municipio.

Al finalizar 2020, la entidad reportó compromisos de gasto con cargo a recursos del SGR por \$16.653 millones, todos destinados a inversión. Cifra que denota el avance institucional del SGR en materia de aprobación y contratación de proyectos. Logro alcanzado gracias a los esfuerzos de gestión adelantados por el OCAD.

3. Deuda Pública

El servicio de la deuda fue por \$833 millones, de los cuales, \$386 millones (46%) correspondieron a interés y \$447 millones (54%) a amortizaciones, sector agua potable y saneamiento básico. Al igual que en vigencias anteriores, no reportó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

Al cierre de 2020, el saldo de la deuda pública municipal ascendió a \$3.468 millones con una variación negativa de 11% respecto a 2019. El costo promedio ponderado de la deuda vigente es del IPC + 7%.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

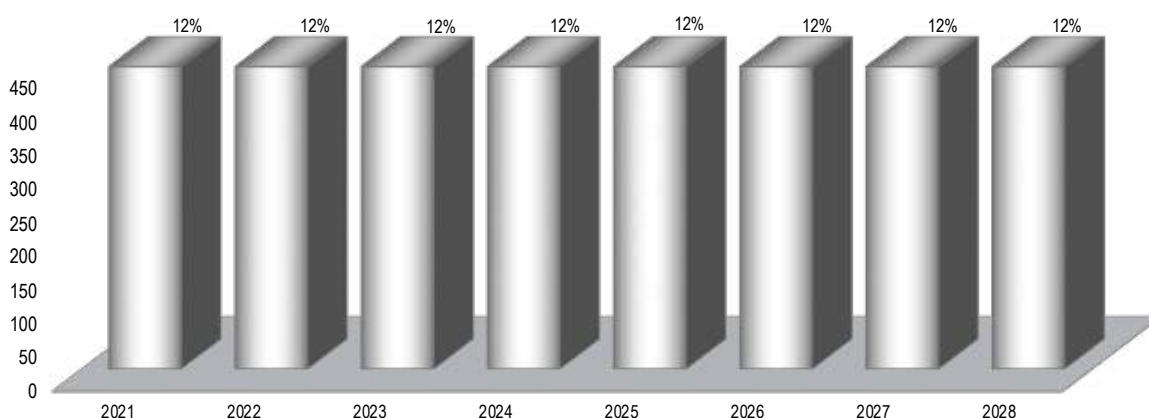
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	3.915	3.468	100%	COP	IPC	7%
Total Deuda Interna	3.915	3.468	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	3.915	3.468	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda presentado en el Formulario Único Territorial coincide con el saldo a diferir hasta el 2028 con amortizaciones de \$447 millones consecutivamente.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 los compromisos⁸ del gasto resultaron superiores a los recursos efectivos⁹ en \$542 millones. El resultado del balance de capital fue negativo en \$3.899 millones producto de caídas en la mayoría de sectores a excepción de educación, salud y déficit fiscal. Por otra parte, en la vigencia el municipio reportó recursos del balance por \$51 millones y endeudamiento neto cerro con saldo negativo \$447 millones, obteniendo un resultado presupuestal superavitarios de \$145 millones.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	1.777	4.441
Resultado balance de capital	-19.394	-3.899
Déficit o superávit fiscal	-17.617	542
Financiamiento	600	-397
Endeudamiento neto	-447	-447
Recursos del balance	1.047	51
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	-17.017	145

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 no quedaron pendientes de ser comprometidos de los ingresos del SGR incorporados por el municipio en la vigencia.

Tabla 9
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	16.653
Total compromisos SGR	16.653
RESULTADO SGR	0
Compromisos / Presupuesto Definitivo	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

⁸ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2018, ni las amortizaciones de deuda.

⁹ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Como se aprecia en la tabla el porcentaje compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 100% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable¹⁰

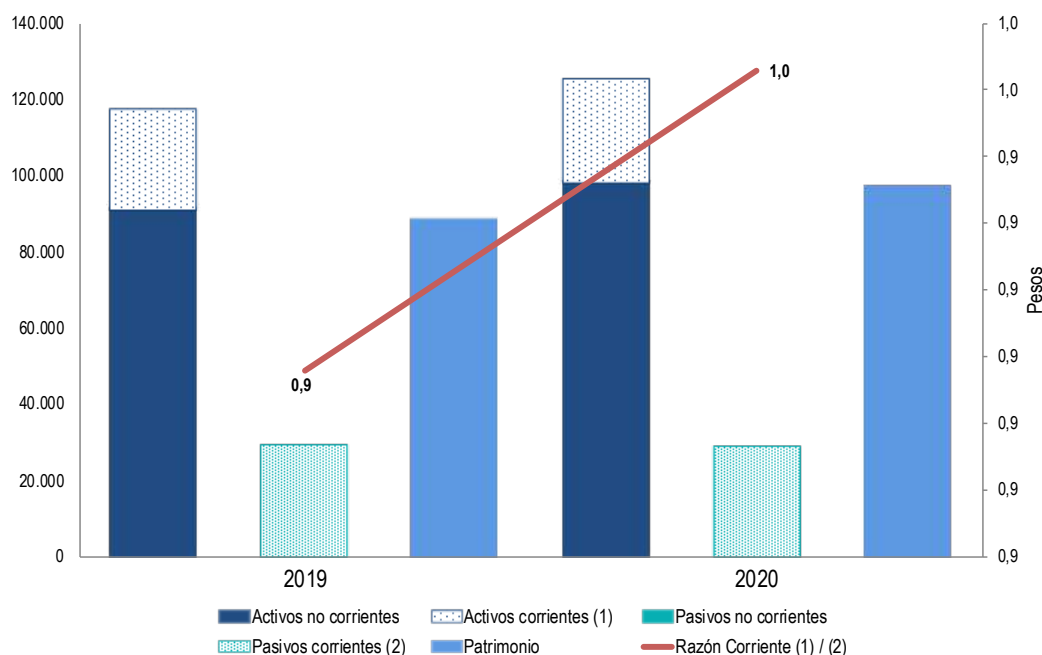
La información financiera del municipio, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$125.056 millones, los cuales cayeron 11% con relación a la vigencia anterior. El 46% estuvo representado por planta y equipo, 21% por bienes de uso y beneficio público y por propiedad, 16% efectivo, 11% otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET y 5% cuentas por cobrar. Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por un mayor crecimiento en bienes de uso público (22%) y el incremento del 5% de la propiedad, planta y equipo, explicado por efecto de reclasificaciones practicadas en la cuenta de bienes de uso público de algunos terrenos y edificaciones del sector educación.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, crecieron 2 y presentaron un saldo de \$26.912 millones, equivalentes al 22% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$28.241 millones, y cayeron 2% real. El 67% estuvo representado por otros pasivos, 12% por préstamos por pagar, 20% sumaron cuentas por pagar y beneficios a los empleados. En su comportamiento se destacaron ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cuotas partes y cuentas por pagar.

El 100% del total del pasivo fue clasificado como corriente, el cual cayó 3%

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

¹⁰ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 \$1.0 de activos por cada peso de pasivo. Subió \$0.1 puntos respecto a 2019, el municipio en principio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$28.241 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$26.912 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹¹ se estimó en \$1.759 millones, los cuales en su mayor parte corresponderían a recursos recibidos en la administración y prestación de servicios de salud. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración municipal defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevó a que conservara márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al finalizar el 2020 el informe de cierre de tesorería muestra un total de recursos por valor de \$20.499 millones, del cual el 100% estuvo representado por saldos en bancos. El 96% correspondieron a recursos con destinación específica; el restante corresponde a los recursos de libre destinación, donde el 37% es por el Sistema General de participaciones y el 63% por ingresos corrientes de libre destinación.

Las principales fuentes de financiación fueron recursos SGP salud, educación y agua potable que corresponden en gran proporción a regalías y compensaciones del sistema anterior y otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.

Las exigibilidades sumaron \$6.869 millones¹², compuestas por: Cuentas por pagar 8%, otras exigibilidades 45% y reservas presupuestales 46%. Así las cosas, el Municipio cierra la vigencia con un déficit total de \$13.630 millones, resultado que se explicó principalmente por mayores disponibilidades en regalías régimen anterior.

Tabla 10
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	823	287	536
De destinación específica	19.676	6.583	13.093
SGP	7.607	3.066	4.541
SGP Educación	830	636	194
SGP Salud	2.152	1.459	693
SGP Agua potable	3.529	162	3.366
SGP Propósito general	672	476	197
SGP Asignaciones especiales	424	333	91
Recursos del crédito	171	0	171
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	11.899	3.517	8.382
TOTAL	20.499	6.869	13.630

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹¹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

¹² Debe tenerse en cuenta que las exigibilidades no incluyen la totalidad del pasivo no financiero de vigencias anteriores, debido a que parte de éste corresponde a pasivo corriente sin afectación presupuestal: cuotas partes pensionales, cesantías y aportes a fondos de pensiones.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

El análisis sobre la capacidad de endeudamiento de Mitú para la vigencia 2021, se basa en la estimación de los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 7%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 30%.

Es conveniente destacar que el cálculo de los indicadores de capacidad de pago presentados en los IVF es indicativo, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y que por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago coloca a la entidad en una instancia para endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 10% y 50%, respectivamente, lo cual según el saldo de la deuda resultante no evidenciaría problemas de sostenibilidad. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance y los rendimientos financieros (dado su carácter de recursos no recurrentes), a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública.

El pasivo no financiero para la vigencia 2020 ascendió a \$1.759 millones producto de los recursos en la administración, los avances y anticipos recibidos.

Una vez consultadas las calificadoras de riesgo Fitch Colombia, Brc Investor Service S.A, Duff & Phelps de Colombia S. A y Value and Risk Rating S.A se pudo confirmar que no existe calificación de riesgo para el municipio de Mitú.

Por otro lado, la existencia de un superávit primario (\$978 millones) sin incluir recursos del SGR, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de deuda pública.

Tabla 11
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	10.118	9.490
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	11.241	10.613
1.2 Vigencias futuras	1.123	1.123
2. Gastos de funcionamiento	4.585	3.697
3. Gastos recurrentes		1.955
4. Ahorro operacional (1-2-3)	5.533	3.839
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	3.021	4.779
5.1 Total saldo de la deuda	3.468	3.468
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	447	447
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		1.759
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	386	386
6.1 Total de intereses de la deuda	386	386
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	7%	10%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	30%	50%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el municipio de Mitú se clasificó en categoría sexta y según la información reportada a través del FUT por la administración municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 52%, 28 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020¹³, los 28 puntos están excepcionados, debido a que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación presentaron crecimiento de real de 8%, razones que fueron expuestas en el análisis de ingresos, en tanto que sus gastos de funcionamiento, financiados con los ICLD, no superaron el 3% real.

Debido a que los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, cayeron 12% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación crecieron 8% real.

Tabla 12
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	4.020	4.412	8%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	2.561	2.287	-12%
3. Relación GF/ICLD	64%	52%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-16%	-28%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 fue consistente con los objetivos de racionalización de gastos definidos por la política de disciplina fiscal vigente, es recomendable que la entidad mantenga el fortalecimiento de sus ingresos propios y fortalezca su defensa jurídica para evitar pagos innecesarios.

Las tablas muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control municipal, frente a los límites legales del gasto, los cuales estuvieron ajustados dentro de lo establecido por la Ley.

Tabla 13
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	195	201
2. Límite establecido por la Ley 617	206	217
Remuneración Concejales	146	151
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	60	66
3. Diferencia	-11	-16

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹³ 1 ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	124	131
2. Límite establecido por la Ley 617	124	132
3. Diferencia	0	-1

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Según la información reportada por la entidad territorial, se observa una situación financiera que demanda acciones para contrarrestar el impacto de la pandemia ocasionada por el Covid - 19 dado el bajo dinamismo en los principales ingresos tributarios, y así mismo mantener el control en los gastos, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para mantener el cubrimiento de pasivos y la realización de proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

Los ingresos continúan con la tendencia mostrada a junio de 2020, pues su comportamiento es consecuencia de la dinámica establecida por variaciones negativas en su conjunto a excepción de transferencias. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el municipio de las transferencias de la nación, de tal forma que representaron 6.2 veces el recaudo de ingresos propios, hacen necesario que la administración municipal continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios.

Es importante continuar supervisando gastos de funcionamiento con el fin que se ajusten a los objetivos de racionalización establecidos por la política de disciplina fiscal vigente. Además, diseñar estrategias que permitan un mejoramiento en la inversión. Así mismo es necesario fortalecer los ingresos propios inducido por un mayor esfuerzo fiscal.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio constituyó reservas presupuestales por 4.544 millones, ejecutándose el 46%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal. De la siguiente tabla se infiere que la entidad presentó rezago debiéndose cancelar \$2.453 millones.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	13.792	4.544
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	7.909	2.091
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	5.883	2.453

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con base en las ejecuciones presupuestales 2020, se constituyeron reservas presupuestales por \$4.544 millones. Esta situación continúa representando un reto de gestión financiera para la administración municipal y confirma la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Se reitera la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal dado que la Ley 819 de 2003 establece su constitución solamente ante eventos de fuerza mayor.

3. Provisión del Pasivo Pensional¹⁴

El Municipio de Mitú – Vaupés al cierre de la vigencia cubrió el 220% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET. Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El Municipio reportó una entidad descentralizada pero no incorporó información sobre la misma, en este caso el Instituto Municipal de Deporte y Recreación de Mitú del sector Recreación y Deporte, esta situación es igual a la reportada en la vigencia 2019.

4.1. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

A la fecha el municipio de Mitú - Vaupés no tiene programas de saneamiento fiscal y financiero en hospitales públicos

5. Pasivos contingentes¹⁵

En 2020 y de acuerdo con la información reportada por la Secretaría Jurídica¹⁶, el municipio registró un total de 42 procesos en curso. Las pretensiones de los procesos ascendían a \$14.149 millones. Las pretensiones se fundamentaron en el proceso de reparación directa por \$11.586 millones. El 86% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosos administrativos, el 14% restante corresponde a procesos constitucionales.

Tabla 16
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos	Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
	2020	2020	2020
Acción de Grupo	1	1.150	8%
Acción Popular	4	0	0%
Acción de Tutela	16	0	0%
Acción de Simple Nulidad	1	0	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	3	0	0%
Acción Contractual	2	1.413	10%
Acción de Reparación Directa	13	11.586	82%
Ejecutivo Singular	2	0	0%
TOTAL	42	14.149	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁴ Al momento de la realización del IVF no se tiene información para 2019, se toma vigencia 2018.

¹⁵ Se toma la información de 2018 dado que el municipio no informó sobre este apartado y no se pudo incorporar al IVF

¹⁶ Certificada y firmada por el Secretaría jurídica

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Municipio de Mitú - Vaupés no está certificado en educación y fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitaron aclaraciones al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desempeño fiscal y financiero de la ejecución de los ingresos diferentes del SGR evidenció una baja dinámica de ingresos tributarios principalmente el impuesto predial y que confirman la tendencia mostrada a junio de 2020. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales.

Al igual que en vigencias anteriores las cifras confirman la dependencia significativa que tiene el municipio de las transferencias del SGP, al punto que es limitado los ingresos nuevos originados en recaudo propio. La estructura tributaria del municipio continuó mostrando una tendencia negativa.

Durante 2020 el municipio se vio afectado por Covid 19 presentando variaciones negativas en la generación de recursos propios como consecuencia del bajo consumo y la disminución de actividades de la población, los más afectados predial y estampillas. Esta situación agudiza la situación financiera de la entidad territorial al presentar una alta dependencia de los recursos girados por el nivel central. Su debilidad en materia financiera dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y afecta su autonomía para tomar de decisiones sobre el gasto y la prestación directa de servicios a su población.

El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza. Esto representa un reto fundamental para la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, dado que la necesidad de recursos para proteger o reactivar a los sectores afectados amenaza con desequilibrar las finanzas públicas. En el marco de este escenario, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población, lo cual implica que el nivel subnacional tenga que realizar gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior es fundamental que la política y gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y que pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal.

Se recomienda al municipio de Mitú avanzar en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas, cuyos resultados preliminares se apartaron de lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que dichas entidades deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficit fiscales recurrentes.

MUNICIPIO DE MITÚ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	33.085
INGRESOS CORRIENTES	32.892
Tributarios	3.715
No Tributarios	804
Transferencias	28.374
GASTOS (sin financiación)	32.543
GASTOS CORRIENTES	28.452
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	2.700
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	25.365
Intereses y Comisiones de la Deuda	386
BALANCE CORRIENTE	4.441
INGRESOS DE CAPITAL	192
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	4.091
BALANCE DE CAPITAL	-3.899
BALANCE TOTAL	542
FINANCIACIÓN	-397
Endeudamiento Neto	-447
Desembolsos	0
Amortizaciones	447
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	51
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	33.135
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	32.990
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	145
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	4.544
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	2.091
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	2.453

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Para el año 2020 el DANE proyectó su población en 57.716 habitantes con una densidad de 57,2 personas por Km², de la cual 69% es urbana y el 30,9% restante rural y ocupa el 4% del territorio del departamento. El 77,3% de su población se encontraba en edad de trabajar (Población Económicamente Activa entre 15 y 59 años), lo que se traduce en una relación de 1,2 personas económicamente activas por cada persona inactiva¹. Según el Registro Nacional de Información (RNI), el municipio de Mocoa es receptor por fenómeno de desplazamiento en un total de 13.401 personas, que sumados a la población proyectada del DANE el Municipio tiene 58.990 habitantes aproximadamente. En ese orden, el 23% de la población de Mocoa es desplazada y 77% son del municipio².

La población indígena es de 7.311 habitantes, unas 1.960 familias que están organizados en 22 comunidades, y comparada con las proyecciones del DANE, representan el 17% de la población; existen 10 resguardos indígenas en el municipio con una población de 4.865 personas.

Hace más de dos años, Mocoa sufrió un desastre natural de grandes dimensiones. Con el tiempo, este municipio ha logrado levantar las ruinas que dejó la catástrofe. Esto no generó que sus atractivos turísticos perdieran su encanto y que los visitantes siguieran concurriendo a apreciar tan exuberante belleza con más fuerza.

Se viabilizaron factores que son determinantes en su gestión de desarrollo, como son, el desplazamiento forzado que ubican al municipio como el principal receptor de población víctimas asentadas, los altos índices de informalidad y desempleo, el índice de pobreza multidimensional, los manejos inadecuados que tiene en déficit al municipio, los procesos de reintegración que se espera aumentarán considerablemente la dinámica poblacional, el adelanto de importantes proyectos de construcción de 4G Neiva – Mocoa – Santana, entre otros³.

En 2011 del total de la población del municipio 25% presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI) y 7% se encontraba en estado de miseria, con problemas de hacinamiento y dependencia económica;⁴ de acuerdo con el índice de pobreza multidimensional 53% de la población del municipio es pobre, situación que es más acentuada en la zona rural⁵. Para 2018, el índice de pobreza monetaria fue de 26,9% y pobreza monetaria extrema del 7,4%⁶.

Con respecto al mercado laboral, en Mocoa, la tasa de desempleo (TD) durante el trimestre octubre – diciembre de 2019 se situó en 16%. Esta cifra superó en 3,8 puntos porcentuales (pp) a la registrada en similar periodo de un año atrás. Al tiempo la tasa de ocupación (TO)⁷ se ubicó en 50,8% durante el trimestre de análisis, lo cual representó un descenso en la demanda laboral; y la tasa global de participación (TGP)⁸, que fue de 60,5%, denotó una contracción un poco menos acentuada en la oferta de trabajo. Estos comportamientos se explicaron fundamentalmente por el aumento en la población en edad de trabajar (PET)⁹, puesto que las cifras en cantidades revelaron incremento tanto del número de ocupados como de la población económicamente activa (PEA)¹⁰.

¹ Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59.

² Ver, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 – 2029. Secretaría de Hacienda de Mocoa.

³ Ibidem.

⁴ DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a 31 de diciembre de 2011.

⁵ En la zona rural el 36% de la población tiene NBI y el 78% un IPM que los ubica como pobres. El DANE no realiza cálculos para el municipio del índice de pobreza desde el punto de vista del ingreso ni el cálculo de la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini).

⁶ Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP. Junio de 2019.

⁷ Relación porcentual entre la población ocupada y el número de personas que integran la población en edad de trabajar.

⁸ Corresponde a la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

⁹ Según el DANE, está constituido por las personas de 12 y más años en la parte urbana, y de 10 y más años en la parte rural.

¹⁰ También se llama fuerza laboral y son las personas en edad de trabajar, que trabajan o están buscando empleo, de acuerdo con el DANE.

La participación del municipio en el PIB representó el 8,6%. El peso relativo en el valor agregado departamental fue de 19,1%, representado por las actividades económicas relacionadas con la explotación de minas y canteras con 41,1%; actividades de servicios sociales y personales con 21,8%; comercio, reparación, restaurantes y hoteles con 17,7%; establecimientos financieros, seguros y otros servicios con 9,8% y el restante 9,6% a transporte, construcción, industria manufacturera y suministro de energía y gas. La agricultura y la ganadería solo se desarrollan para consumo local. Se destacan los cultivos de maíz, plátano, yuca, pina, chontaduro fruto y palmito, caña de azúcar y en menor escala arroz, ñame, hortalizas y frijol.

El municipio hace parte de la cuenca del Putumayo, con potencial de reservas de hidrocarburos. Este renglón que más le aporta al producto interno de la entidad, sin embargo, los beneficios que reciben el territorio y la comunidad no es proporcional a la riqueza extraída por las compañías petroleras. Además esta industria genera graves afectaciones al medio ambiente que no están siendo adecuadamente compensadas¹¹.

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) no realiza un cálculo de la inflación del departamento de Putumayo ni en sus municipios, sin embargo, por la ubicación geográfica del departamento y sus municipios, la influencia de la economía minera y la situación del orden público en la región, permiten prever que el costo de vida es superior al promedio nacional.

Según la ficha de caracterización territorial elaborada por el DNP, a diciembre de 2018, había 14.188 personas afiliadas al régimen contributivo de salud y, al régimen subsidiado, 37.866. Presentaba cobertura neta en educación media del 47,8% y en educación secundaria del 88,6%.

Según el DANE, el municipio tiene una cobertura de acueducto del 91,3% y de alcantarillado, 72,3%. En los sectores de comunicación y energía, alcanza coberturas del 7,4% en banda ancha y de energía eléctrica rural, 84,5%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fue del 19,9% y 25,4%, respectivamente.

Al cierre de 2019 el municipio no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP. La entidad cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto, contaba con capacidad de endeudamiento y no contaba con calificación de riesgo.

El municipio ha manifestado la necesidad de llevar a cabo la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos (ARP) en el marco de la Ley 550 de 1999, por la existencia de cuantiosos pasivos acumulados de vigencias anteriores y elevadas contingencias, asociadas a debilidad en la planeación financiera y la capacidad de ejecución del gasto. No obstante, se han llevado a cabo reuniones con la Entidad Territorial, sin embargo, no se ha recibido la solicitud para acceder al ARP.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La distribución organizacional del sector central según el Decreto No. 035 de febrero 6 de 2013 estaba conformado por el Despacho de alcalde. Así, al cierre de 2019 se encontraba conformada por la Oficina Jurídica y Cobro Coactivo, de Control Interno; la Unidad de Planeación, Gestión y Evaluación Municipal y la Oficina de Contratación y las Secretarías de Gobierno y Política Social, Educación, Salud, Transporte, Obras e Infraestructura y Administrativa y Financiera.

La planta del personal del municipio asciende a 117 cargos¹² (33 cargos superiores a los reportados en 2018¹³) ubicados en el despacho, otras secretarías y organismos de control¹⁴; 98% en el despacho y demás secretarías y 2% en los organismos de control. La distribución de estos cargos por nivel ocupacional, 9% de la planta corresponde al nivel directivo, 3% al asesor, 20% al

¹¹ Ibid. Página 8.

¹² El análisis de la estructura de plantas de personal, gastos asociados, y número y monto de órdenes de prestación de servicios en las ET se hace a partir de los datos que fueron reportados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA Y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS". En ese sentido, se organizó la información, discriminando los cargos en cada dependencia del sector central, es decir, información detallada para los organismos de control y para la administración central en los sectores educación, salud y otros. Al respecto, cabe aclarar que dentro del sector educación se tuvieron en cuenta únicamente los cargos de planta que prestan servicios en la secretaría de educación y que son pagados con recursos de la administración central.

¹³ En 2018 fueron reportados 66 cargos con tipo de vinculación carrera administrativa y no reportaron cargos con vinculación de trabajadores oficiales.

¹⁴ Incluye cargos del despacho del alcalde y todas las secretarías diferentes a educación y salud.

profesional, 36% al técnico y 32% al asistencial; lo cual evidencia un bajo porcentaje de cargos en la planta de personal con funciones de dirección, coordinación y ejecución, competencias relacionadas con los niveles profesionales.

En cuanto al tipo de vinculación en el sector central, el 47% de los cargos son de planta temporal, 31% trabajadores oficiales, 15% de libre nombramiento y el 7% es de carrera administrativa¹⁵. Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representan el 55% del costo total del sector central, en complemento, el 45% de los costos de la planta del sector central corresponden a pagos salariales de los niveles asistencial y técnico. El costo total de la planta de personal del municipio incluyendo todos los sectores reportados a la Contraloría General de la República (CGR) asciende a la suma de \$550 millones¹⁶.

Tiene a su cargo 39 pensionados.

En relación con las Órdenes de Prestación de Servicios suscritas por el municipio y reportadas a la CGR, ascendieron a un valor de \$1.424 millones distribuidos en 59% para funcionamiento y 41% para Inversión. La administración central es la unidad ejecutora con toda la demanda en la vinculación de personal a través de OPS.

El sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR estaba conformado por 3 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
PLAZA DE MERCADO DE MOCOCA	E.I.C.E.	ABASTOS, PLAZAS DE MERCADO Y MATADEROS
E.S.P. AGUAS MOCOCA S.A	E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE MOCOCA EN LIQUIDACION (ESMOCOCA)	E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL¹⁷

1. Ingresos

En la vigencia 2020, el municipio recaudó ingresos diferentes al Sistema General de Regalías -SGR¹⁸ por \$61.046 millones, de los cuales 91% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 9% correspondió a disponibilidades de años anteriores (recursos del balance). Con respecto a 2019, los ingresos presentaron un decrecimiento del 3% real. Este descenso se explica por el desempeño de los ingresos de capital y los tributarios y no tributarios (Tabla 2).

El 75% de los ingresos (9 puntos porcentuales más que el año anterior) fueron transferencias, el 16% recaudo propio (tributarios y no tributarios) y el 9% de recursos de capital (97% de recursos del balance y el restante 3% de recursos diferentes al balance).

¹⁵ El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

¹⁶ Esta cifra sólo incluye los costos de los salarios y prestaciones, no los demás gastos asociados a la nómina. Igualmente no incluye los costos de la planta docente. En 2018, los costos de la planta ascendieron a \$3.073 millones.

¹⁷ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Municipio de Mocoa en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con información presupuestal y datos adicionales (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica) y la Oficina Jurídica del Municipio (procesos judiciales en contra del Municipio) suministrada por la Secretaría de Hacienda del Municipio. También se tiene en cuenta los reportes contables realizados a la Contaduría General de la Nación (CGN); y los reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2019, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

¹⁸ El análisis de los ingresos del SGR se realizará en el siguiente punto atendiendo las reglas específicas del SGR y de la Metodología del presente informe.

Se destaca de la vigencia mayor dependencia de transferencias, la no existencia de desembolsos de crédito y unos recursos del balance que se contrajeron 22% lo cual puede significar una mejora en la planeación presupuestal del municipio (Tabla 2).

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	12.784	9.800	-25%	21%	16%
Transferencias	41.027	45.576	9%	66%	75%
Ingresos de capital	8.169	5.671	-32%	13%	9%
Recursos del Balance	6.946	5.500	-22%	11%	9%
Otros ¹	1.223	171	-86%	2%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	61.980	61.046	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El recaudo tributario disminuyó 22% real frente a 2019. En la mayoría de los tributos el decrecimiento fue de dos dígitos, empezando con Vehículos automotores que decreció 100%, Estampillas que decreció 55%, Otros impuestos 41%, Sobretasa a la gasolina 23% e Impuesto de Industria y Comercio 18%. El comportamiento de Estampillas se debe a menor contratación y el de Industria y Comercio se debe a las medidas de aislamiento social de la pandemia del covid 19 que produjeron cierres parciales y otros definitivos de negocios y del comercio en general de la región.

Estas fuertes caídas en los ingresos de algunos tributos no se vieron compensadas por tributos de mejor comportamiento, como el Impuesto Predial Unificado que creció 36%.

El impuesto de Industria y Comercio pasó de representar el 42% del recaudo en 2019 al 44% en 2020. El Impuesto Predial Unificado, por su parte, pasó a representar el 24% del recaudo del Municipio.

Estos resultados son bastante negativos para el Municipio y su afectación estuvo dentro de la estimación que realizó la DAF en su modelo Covid-19 en un escenario de afectación intermedia.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	244	0	-100%	2%	0%
Estampillas	814	369	-55%	7%	4%
Sobretasa a la gasolina	868	679	-23%	8%	8%
Impuesto predial unificado	1.525	2.114	36%	14%	24%
Impuesto de industria y comercio	4.713	3.948	-18%	42%	44%
Otros impuestos	2.986	1.776	-41%	27%	20%
TOTAL	11.151	8.886	-22%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, cabe destacar que el municipio de Mocoa contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el primer año del bienio 2019 – 2020 por \$8.644 millones¹⁹, los cuales corresponden en un 43% para el Fondo de

¹⁹ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden

Compensación Regional, 33% para las asignaciones directas, 20% para ejecución de proyectos de inversión y 4% para el funcionamiento del Sistema.

2. Gastos

En 2020 los compromisos presupuestales (diferentes a los financiados con recursos del SGR) fueron de \$54.013 millones, cifra 5% inferior en términos reales respecto a la ejecución de gasto del año anterior. La inversión justifica el comportamiento de los egresos, puesto que el servicio de la deuda decreció 54% real, mientras que el funcionamiento decreció 5% en términos reales (Tabla 4).

Respecto a la composición del gasto, la inversión siguió representando el 83%, el funcionamiento 17% y el servicio de la deuda 0%.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	9.308	8.983	-5%	17%	17%
Inversión	46.245	44.907	-4%	83%	83%
Servicio de la deuda	261	123	-54%	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	55.814	54.013	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se observa en la Tabla 5, el incremento en los compromisos presupuestales de funcionamiento obedece al aumento de los gastos de personal; mientras que las transferencias y los gastos generales disminuyeron.

Los gastos de funcionamiento, sin incluir los sectores de educación y salud, decrecieron 5% real, dados los descensos en gastos de personal, gastos generales y transferencias.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	6.505	6.762	2%	70%	75%
Gastos generales	705	498	-31%	8%	6%
Transferencias	1.985	1.723	-15%	21%	19%
Déficit fiscal de funcionamiento	113	0	-100%	1%	0%
TOTAL	9.308	8.983	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los compromisos de inversión financiados con recursos distintos al SGR mostraron un decrecimiento del 4% real, influenciados por caídas de dos dígitos en la mayoría de los conceptos de inversión.

Los decrecimientos más destacados fueron en los sectores de vivienda (100%), Otros sectores (53%) y Agua Potable (28%). El sector educación también se vió afectado por la situación fiscal del Municipio y el sector salud fue el único que no resultó afectado (Tabla 6).

incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicados por el DNP al MHCP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon>.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	1.834	1.557	-16%	4%	3%
Salud	34.984	38.401	8%	76%	86%
Agua Potable	2.098	1.525	-28%	5%	3%
Vivienda	293	0	-100%	1%	0%
Vías	0	23	N/A	0%	0%
Otros Sectores	6.967	3.303	-53%	15%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	69	97	38%	0%	0%
TOTAL	46.245	44.907	-4%	100%	100%

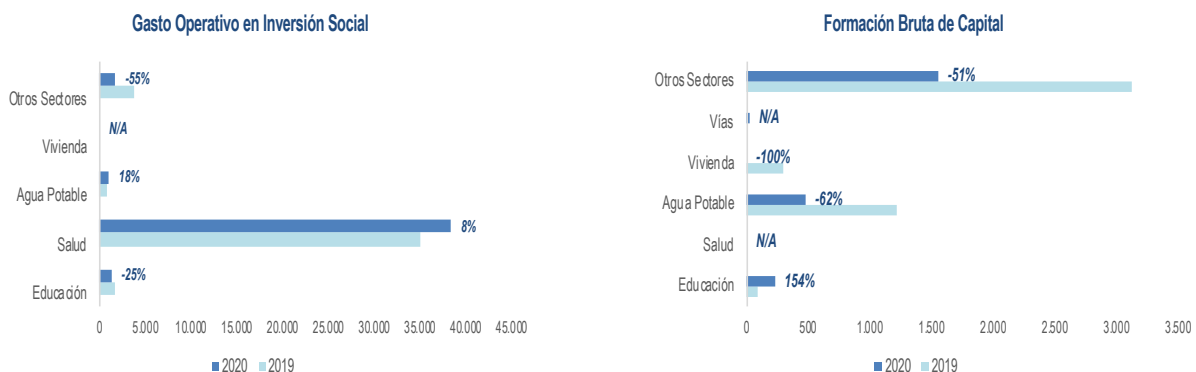
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas variaciones reflejaron cambios en la composición de dichos gastos. La inversión en salud mantuvo su mayor representatividad, seguida por la inversión en otros sectores, donde su mayor representación estuvo en la prevención y atención del desastre, atención a grupos vulnerables, promoción del desarrollo y justicia y seguridad.

Del total de inversión, el 90% correspondió a gastos operativos en sectores sociales y el 10% restante a formación bruta de capital. (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De manera complementaria, durante el bienio 2019 - 2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por \$8.458 millones²⁰, los cuales se focalizaron principalmente en inversión.

En síntesis, durante el último año de gobierno de la administración municipal, se presentó un decrecimiento de la inversión y de los gastos de funcionamiento. La estructura del gasto continuó focalizada en la inversión (83% del total sin SGR), financiada principalmente con recursos del SGP y recursos del FOSYGA.

²⁰ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio pagó por intereses \$3 millones y por amortizaciones \$120 millones. Como este monto era el saldo de la deuda de la vigencia anterior, quiere decir que el Municipio de Mocoa canceló toda su deuda y para la vigencia entrante no tendrá deuda dado que no hubo nuevos desembolsos de crédito. (Tabla 7).

Con la cancelación de la deuda, no hay perfil de vencimientos de esta.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			0%			
Banca Comercial Interna	120	0	0%	0	0	0
Total Deuda Interna	120	0	0%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	120	0	0%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La entidad no cuenta con calificación de riesgo.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto efectuados en la vigencia 2020 no superaron los recaudos efectivos, de tal forma que se contabilizó superávit fiscal por \$1.654 millones, monto que contrasta con el déficit fiscal presentado en la vigencia anterior (Tabla 8).

La contracción de la inversión por causa de la crisis económica y el aumento de los ingresos de capital (desahorro FONPET, principalmente) contribuyen a explicar el resultado fiscal.

Al considerarse las partidas de financiamiento, la entidad contabilizó un superávit presupuestal por \$7.034 millones al cierre de 2020, superior al exhibido en 2019 (Tabla 8).

Se recomienda a la administración mejorar la planeación financiera y presupuestal para garantizar el cumplimiento de los principios que trata la Ley 819 de 2003 y la optimización en el uso de los recursos percibidos por el municipio.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	3.038	3.866
Resultado balance de capital	-3.577	-2.212
Déficit o superávit fiscal	-539	1.654
Financiamiento	6.706	5.380
Endeudamiento neto	-240	-120
Recursos del balance	6.946	5.500
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	6.167	7.034

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, la importancia que mantienen los recursos del balance en las finanzas del municipio evidencia que persisten deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto de inversión.

Entre tanto, en el segundo año del bienio 2019 - 2020, los ingresos disponibles del SGR fueron superiores a los compromisos efectivamente realizados en \$186 millones.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable²¹

La información financiera del Municipio de Mocoa, con corte a diciembre 31 de 2020 registró activos totales de \$355.368 millones, los cuales se incrementaron 256% real con relación a la vigencia anterior. El 77% estuvo representado por cuentas por cobrar, 12% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de los recursos para el pago de los pasivos pensionales en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 6% por efectivo y 5% por propiedad, planta y equipo y bienes de uso público e históricos y culturales.

Con relación a 2018, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el incremento del 3.905% real de las cuentas por cobrar, explicado por efecto del impacto en la parametrización en el sistema de información SYS APOLO de los impuestos de industria y comercio y predial unificado y los derechos adquiridos por concepto del impuesto por cobrar de la vigencia actual, las transferencias por cobrar y otras cuentas por cobrar²². Así mismo, por el incremento del 201% real de las inversiones e instrumentos derivados, debido al reconocimiento de las inversiones de administración de liquidez al costo.

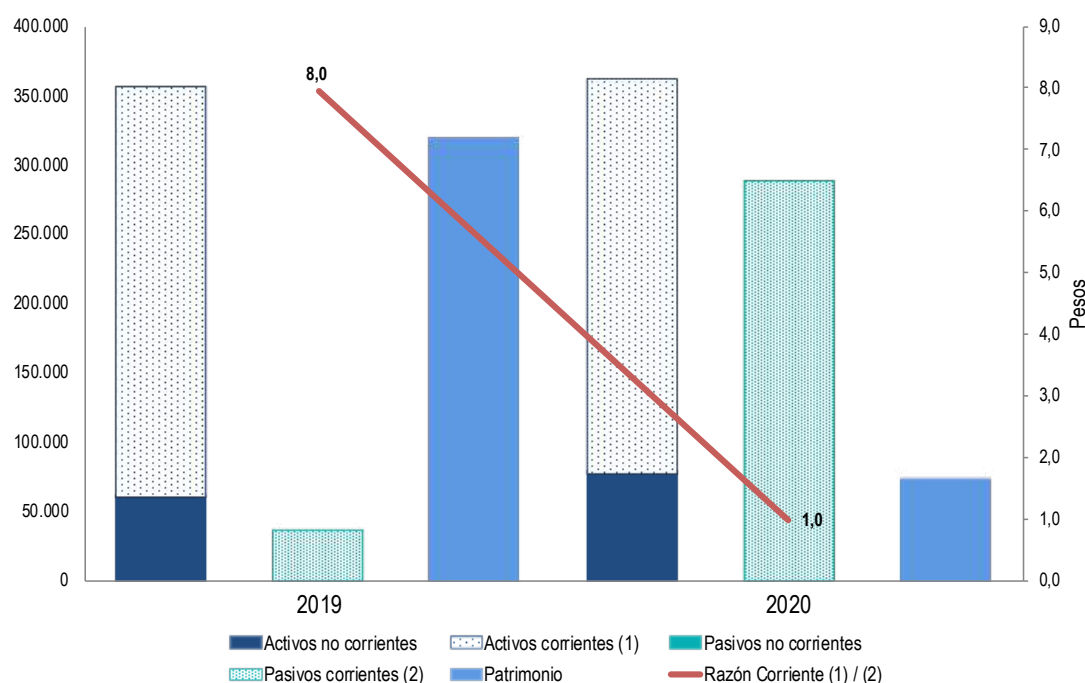
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 587% real y presentaron un saldo de \$294.685 millones, equivalentes al 83% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$37.055 millones, y disminuyeron 29% real. El 54% estuvo representado por cuentas por pagar, 28% por beneficios a empleados, 13% por otros pasivos, 3% por provisiones y 2% por préstamos por pagar. En su comportamiento se destacaron la reducción de las obligaciones de los beneficios a empleados a corto plazo (38%) y, de las cuentas por pagar (33%) real. La composición del pasivo no corriente no es coherente, pues clasificó como exigible el cálculo actuarial de las pensiones.

²¹ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

²² Reporte de Estados Financieros a 31 de diciembre de 2019. Categoría Información Contable Pública Convergencia. Sistema Consolidador de Hacienda. Contaduría General de la Nación.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Ajustando la clasificación del cálculo actuarial, la composición del pasivo entre corto y largo plazo, señala que las obligaciones corrientes a pagar en un plazo no superior a un año representan en Mocoa el 77% del total del pasivo (\$28.533 millones). Con lo anterior se evidencia, que el municipio continúa con suficiencia de liquidez sustentada en un adecuado margen de maniobra para respaldar sus obligaciones de corto plazo (Gráfico 2).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²³ se estimó en \$240.560 millones, valor que aumentó en términos reales frente al calculado en 2019. Se concentró principalmente en cuotas partes de pensiones, administración y prestación de servicios de salud y créditos judiciales.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Municipio, desde la perspectiva contable, sufrió cambios significativos en el activo, debido al impacto de las cuentas por cobrar; en los impuestos de industria y comercio y predial unificado; y, contó con liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Municipio. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

²³ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo²⁴

Al culminar la vigencia 2020, el municipio contaba con recursos disponibles por \$10.693 millones, representados en saldos en caja y bancos. Los recursos disponibles 7% eran de libre destinación y 93% saldos con destinación específica, destacándose otros recursos de destinación específica diferentes al SGP para inversión.

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a \$5.367 millones, representadas por otras exigibilidades (51%), cuentas por pagar de la vigencia (28%), reservas presupuestales (12%) y cuentas por pagar de vigencias anteriores (10%) (Tabla 9).

Por fuente, con respecto al total de exigibilidades, el 49% correspondía a recursos de libre destinación y el 51% a recursos de destinación específica, los cuales recayeron principalmente sobre recursos diferentes al SGP con destinación para sectores de inversión.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un excedente de recursos de tesorería por \$5.326 millones (Tabla 9) – explicado por Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP y, en menor medida, del SGP, en salud y agua potable, principalmente Los recursos de libre destinación generaron un faltante.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	2.162	2.071	91
De destinación específica	8.531	3.296	5.235
SGP	3.888	1.235	2.654
SGP Educación	123	7	115
SGP Salud	519	227	291
SGP Agua potable	1.858	512	1.346
SGP Propósito general	924	352	572
SGP Asignaciones especiales	466	137	328
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	4.643	2.062	2.581
TOTAL	10.693	5.367	5.326

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La articulación de los procesos financieros es imperativa en la medida en que la ejecución de los recursos debe estar en función de una etapa previa de planeación presupuestal. Asimismo, los procesos de contabilidad y tesorería deben asegurar una etapa intermedia de control que permita a la entidad garantizar calidad y oportunidad en la ejecución²⁵.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

²⁴ El objetivo de este indicador simplificado, es analizar la capacidad del municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

²⁵ Metodología de Procesos Financieros. Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2014.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (esquema anterior²⁶ y SGR²⁷), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).

Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021²⁸.

Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras²⁹. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue de \$0 millones.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0% (Tabla 10).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 1647% (Tabla 10). Este resultado podría generar alertas. En este caso, del ingreso corriente se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingreso no recurrente) y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivos diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación.

²⁶ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que se encuentran en marchitamiento.

²⁷ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la ley 1530 de 2013, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

²⁸ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

²⁹ El artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad de endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presenta en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a diciembre 31 de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	15.830	14.620
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	15.930	14.720
1.2 Vigencias futuras	100	100
2. Gastos de funcionamiento	9.210	9.015
3. Gastos recurrentes		1.752
4. Ahorro operacional (1-2-3)	6.619	3.853
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	240.807
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		240.807
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	1647%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, la existencia de un superávit primario (\$6.428 millones), sin incluir recursos del SGR, resultado 4% inferior al reportado en 2018.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Al cierre de la vigencia 2020, la relación gastos de funcionamiento respecto a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/ (ICLD) para el sector central fue del 83%, superando el límite de 80%; sin embargo, el municipio es una entidad excepcionada por los estipulado en el decreto legislativo 678 de 2020 (Tabla 11). El indicador aumentó nueve (9) puntos porcentuales con respecto a la vigencia anterior, lo cual se explica por una disminución del 12% real en los ICLD que computan para el cálculo (Tabla 11).

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	9.866	8.835	-12%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	7.297	7.310	-1%
3. Relación GF/ICLD	74%	83%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-6%	3%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las transferencias realizadas al Concejo y los compromisos de gasto de la Personería se ubicaron dentro de los límites fijados por el artículo 54° de la Ley 617 de 2000 (Tablas 12 y 13).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	277	261
2. Límite establecido por la Ley 617	294	284
Remuneración Concejales	146	151
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	148	133
3. Diferencia	-16	-22

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	124	128
2. Límite establecido por la Ley 617	124	132
3. Diferencia	0	-4

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es pertinente que el municipio evalúe y tenga en cuenta las restricciones que generan incumplimientos como el de los gastos de funcionamiento, por ejemplo, en el caso de la contratación de créditos y la asignación de recursos de la Nación.³⁰

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera del municipio, por lo que se sugiere que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando la probabilidad de fallo de los procesos reportados en contra y estimando una valoración más cercana a la realidad, que permita entre otras, fondear una cuenta para el pago de estos procesos; los cuales deben ser actualizados con el fin de ejercer la debida defensa técnica en los términos requeridos por los juzgados y tribunales. Así mismo, aplicar el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los procesos judiciales definidos en el marco normativo para entidades de gobierno y crear el fondo de contingencias.

Es preciso señalar que la alta participación de los recursos del balance dentro de una estructura financiera, en buena medida refleja una deficiente gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto, en razón a que una alta proporción se originan en recursos de destinación específica.

El cubrimiento del pasivo pensional constituye una fortaleza para el municipio que le permitió destinar estos recursos al sector salud y mesadas pensionales.

En la ejecución y constitución de reservas presupuestales se observa en la incorporación de ingresos que amparan reservas que no son totalmente ejecutadas en la siguiente anualidad y que generan distorsiones sobre el presupuesto de la entidad materializadas en la acumulación de compromisos por más de una vigencia fiscal. Por lo anterior, es importante alertar sobre la

³⁰ El artículo 90 de la Ley 617 de 2000 (Declarado exequible por la Corte Constitucional Sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001) establece que ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos para los gastos de funcionamiento o las transferencias a los órganos de control sin la previa suscripción de un plan de desempeño entre las partes, en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997.

conveniencia de reducir a cero los pasivos exigibles, pues el marco legal vigente ordena hacer un uso excepcional de las reservas presupuestales y cancelar éstas cuando no son ejecutadas.

Preocupa en igual sentido la situación financiera de algunas Entidades Descentralizadas que en la vigencia anterior demandaron liquidez, tal situación presiona al municipio que se enfrenta a la necesidad de fondearlas o a promover un análisis sobre las que requieran ajustes o reestructuraciones.

A inicios de junio sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Los datos más recientes sobre crecimiento económico y desempleo alertan sobre la necesidad de tomar medidas extraordinarias desde el ámbito de la política fiscal, máxime considerando que aún no es claro cuál podría ser la velocidad de la reactivación económica ante la eventual culminación de las medidas de confinamiento.

Para el municipio de Mocoa, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente puede ser considerable debido a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, e, indirectamente, sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes y la probable menor inversión en un primer año de gobierno local (estampillas y contribución sobre contratos de obra pública). En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

Estimaciones de la DAF³¹ tomando como referencia el reporte realizado por la entidad en el FUT al cierre de 2019 indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado³² y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría para la vigencia 2020 un cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD).

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$1.474 millones y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión.

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 81% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en \$363 millones, dato inferior al registrado en la vigencia anterior. (Tabla 14).

³¹ Teniendo en cuenta el Modelo para estimar las implicaciones fiscales del COVID-19 en las Entidades Territoriales de la Dirección General de Apoyo Fiscal. Se puede consultar en la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_modelocovid19

³² Los supuestos específicos pueden detallarse en el documento "Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del covid-19 para las entidades territoriales", al cual se puede acceder por medio de la siguiente ruta:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-129379%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Tabla 14
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.474	492
(-) Ejecutadas por funcionamiento	56	1
(-) Ejecutadas por inversión	1.134	128
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	284	363

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al cierre de 2019 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$492 millones, la mayoría respaldadas con recursos de destinación específica. Frente a la vigencia anterior el nivel del rezago presupuestal disminuyó, de manera que sigue siendo un reto para la entidad lograr una mejor ejecución del gasto, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2018 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba \$26.139 millones, de los cuales se habían provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET \$27.089 millones, lo que significa que a 31 de diciembre de 2018 la entidad tenía cubierto el 104.59% del cálculo actuarial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) es la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN³³.

En 2020, las entidades descentralizadas del Municipio de Mocoa registraron ingresos distintos al SGR por \$2.776 millones, equivalentes al 5% de los ingresos del municipio, cifra que demuestra su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$363 millones, comportamiento similar al de la vigencia anterior (Tabla 15)

Plaza de mercado de Mocoa y E.S.P Aguas de Mocoa S.A. registraron déficit fiscal por \$101 millones y \$262 millones respectivamente.

Se espera que el proceso liquidatorio de la E.S.P. Servicios Públicos Domiciliarios de Mocoa en Liquidación (ESMOCOA) se concrete (Tabla 15).

³³ Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Tabla 15
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
PLAZA DE MERCADO DE MOCOA	114	0	-101	1%
E.S.P. AGUAS MOCOA S.A.	0	-210	-262	4%
E.S.P. SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE MOCOA EN LIQUIDACION (ESMOCOA)	0	0	0	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	114	-211	-363	5%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	114	-211	-363	5%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otra parte, se encontró que en 2020 la estructura de ingresos indica que las EDS del municipio no recibieron transferencias a excepción de E.S.P. Aguas de Mocoa S.A., situación similar a la evidenciada en la vigencia anterior. En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS municipales reportó pasivos por concepto de deuda pública al cierre de 2020 y no contaban con calificación de riesgo (Tabla 16).

Tabla 16
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
PLAZA DE MERCADO DE MOCOA	0,0%	0,0%
E.S.P. AGUAS MOCOA S.A.	22,5%	0,0%
E.S.P. SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE MOCOA EN LIQUIDACION (ESMOCOA)	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	18,6%	
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%	
TOTAL GENERAL	18,6%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable, la Plaza de Mercado de Mocoa presentó problemas de liquidez ya que contó con \$0,4 de activos líquidos³⁴ para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo y exhibió patrimonio positivo. La E.S.P. Aguas de Mocoa S.A. también tenía problemas de liquidez.

Entre tanto, ninguna de las EDS contabilizó pasivos contingentes por demandas judiciales en contra. (Tabla 17).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad de las EDS muestran que la Plaza de Mercado de Mocoa registró margen ebitda negativo, mientras que la E.S.P. Aguas de Mocoa lo tuvo positivo. Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE³⁵ -, la Plaza de Mercado de Mocoa cerró con indicador negativo.

³⁴ En 2019 contó con \$1,4 de activos líquidos por cada peso de obligaciones de corto plazo.

³⁵ El ROE (por sus siglas en inglés, Return On Equity), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 17
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
PLAZA DE MERCADO DE MOCOA	0,4	0,7	0	-115%	-20%
E.S.P. AGUAS MOCOA S.A	0,4	0,6	0	24%	11%
E.S.P. SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS DE MOCOA EN LIQUIDACION (ESMOCOA)	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
SUB TOTAL EMPRESAS			0		
TOTAL GENERAL			0		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes³⁶

De acuerdo con la información remitida por la Oficina Asesora Jurídica del municipio, al término del año 2020 cursaban 342 procesos judiciales en contra de la entidad, cuyas pretensiones ascendían a \$5.223.683 millones. El valor de los procesos judiciales en contra constituye un riesgo para la sostenibilidad fiscal a mediano plazo de la entidad, toda vez que representaba el 9.400% de los ingresos corrientes.

Los procesos en contra que en su mayoría corresponden a procesos de Reparación Directa (27%) y Acción de Grupo (72%) (Tabla 18).

Lo anterior, refleja que el número de procesos en curso aumentaron en 14 procesos en relación con la vigencia anterior. De esta manera los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un gran riesgo financiero, por lo cual, la administración municipal debe seguir monitoreando el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles. (Tabla 18).

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	4	4	865.145	3.760.905	24%	72%
Acción de Cumplimiento	1	1	132	131	0%	0%
Acción Popular	33	34	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	15	18	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	30	28	1.433	1.355	0%	0%
Acción Contractual	4	5	3.749	3.886	0%	0%
Acción de Reparación Directa	190	203	2.790.348	1.402.358	76%	27%
Ejecutivo Contractual	20	18	1.537	54.221	0%	1%
Ordinario Laboral	31	31	872	827	0%	0%
TOTAL	328	342	3.663.216	5.223.683	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

³⁶ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Sector Educación

El Municipio de Mocoa - Putumayo no está certificado en educación y fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitaron aclaraciones al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al considerarse las partidas de financiamiento, la entidad contabilizó un superávit presupuestal por \$7.034 millones al cierre de 2020, superior al exhibido en 2019.

El recaudo tributario disminuyó 22% real frente a 2019. En la mayoría de los tributos el decrecimiento fue de dos dígitos, empezando con Vehículos automotores que decreció 100%, Estampillas que decreció 55%, Otros impuestos 41%, Sobretasa a la gasolina 23% e Impuesto de Industria y Comercio 18%. El comportamiento de Estampillas se debe a menor contratación y el de Industria y Comercio se debe a las medidas de aislamiento social de la pandemia del covid 19 que produjeron cierres parciales y otros definitivos de negocios y del comercio en general de la región.

Estos resultados son bastante negativos para el Municipio y su afectación estuvo dentro de la estimación que realizó la DAF en su modelo Covid-19 en un escenario de afectación intermedia.

El pasivo contingente estimado por las demandas judiciales, el revelado en la información contable como pasivo no financiero y el generado por las entidades descentralizadas pueden terminar siendo asumidos por el municipio y se constituyen en un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se reitera seguir avanzando en la depuración contable permanente y sostenible, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas, y profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica real de las EDS, cuyos resultados preliminares se apartaron de lo establecido en la leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, donde se prevé que dichas entidades deben ser financieramente autosuficientes y no generar déficit fiscales recurrentes.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad dio cumplimiento a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y los organismos de control.

A 31 de diciembre de 2020 Mocoa se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario por \$7.157 millones. Adicionalmente, la entidad no cuenta con calificación de riesgo.

El cubrimiento alcanzado del pasivo pensional le permitió recibir recursos para cubrir las mesadas pensionales y para la inversión en el régimen subsidiado.

El Municipio de Mocoa no se encontraba sujeto a ninguna medida en el marco de la estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP.

A inicios de junio de 2020 sigue siendo alta la incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19 en los gobiernos subnacionales. Estimaciones de la DAF indican que en un escenario de afectación de los ingresos corrientes moderado y de relativa presión fiscal sobre el gasto, la posición fiscal de la entidad permitiría un pleno cubrimiento de su estructura de gastos amparada en Ingresos Corrientes de Libre Destinación para la vigencia 2020. En un escenario intermedio, con caídas más pronunciadas en el ingreso y mayor presión sobre el gasto, la entidad debería realizar ajustes a la baja equivalentes al 5% de los ICLD sobre la formación bruta de capital, del 12% de los ICLD sobre el servicio de la deuda y otros gastos corrientes, y del 8% de los ICLD sobre los gastos de funcionamiento.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE MOCOA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	55.547
INGRESOS CORRIENTES	55.376
Tributarios	8.886
No Tributarios	914
Transferencias	45.576
GASTOS (sin financiación)	53.893
GASTOS CORRIENTES	51.510
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	8.983
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	42.524
Intereses y Comisiones de la Deuda	3
BALANCE CORRIENTE	3.866
INGRESOS DE CAPITAL	171
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	2.382
BALANCE DE CAPITAL	-2.212
BALANCE TOTAL	1.654
FINANCIACIÓN	5.380
Endeudamiento Neto	-120
Desembolsos	0
Amortizaciones	120
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	5.500
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	61.046
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	54.013
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	7.034
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	492
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	129
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	363

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Montería es la capital del departamento de Córdoba ubicada en el valle del río Sinú, uno de los territorios más fértiles del mundo; tiene una extensión de 118 km², que representa el 12% del área del departamento. Su área rural (99% del municipio) se encuentra distribuida en 29 corregimientos y 168 veredas, mientras el área urbana la componen 9 comunas con 207 barrios¹. En materia de producción, es el municipio más representativo del departamento, su principal actividad económica es la ganadería bovina seguida por la agroindustria y la prestación de servicios.

Para el año 2020 el DANE estimó su población en 505.334 habitantes, correspondiente al 28% de la del departamento. El 78% de la población se encuentra en el área urbana y el 22% en el área rural. El 49% del total de la población del municipio corresponde a hombres, y el 51% restante corresponde a mujeres. La población potencialmente activa (>15 o < 59 años) equivale a 1.7 veces a la población económicamente inactiva (<15 o >59 años)².

Entre 2011 y 2018 la pobreza disminuyó y la distribución del ingreso mejoró. La población en situación de pobreza monetaria bajó de 37.5% en 2011 a 27.5% en 2018, cifra mayor al 27,0% correspondiente al promedio nacional; y el coeficiente de Gini, que mide la distribución del ingreso, pasó de 0,53 en 2011 a 0,451 en 2018³.

La cobertura en el sector salud muestra que el 63% de las personas pertenecían al régimen subsidiado, 34% al contributivo y 3% al régimen especial, evidenciándose cobertura total en el municipio para el sector salud, superando la cobertura nacional (99%).

En cuanto al sector educación, se evidencia una cobertura neta de educación media y primaria del 48.79% y 95,08% respectivamente. Por otro lado, las pruebas saber 11 matemáticas (2018) se ubicaron en 51,7%, cifra superior a la tasa del departamento (47.9%). En el caso de la cobertura total de acueducto y alcantarillado, el municipio presentó indicadores de 88% y 68%, respectivamente.

Montería es una de las ciudades que pertenece al Programa Ciudades Sostenibles y Competitivas⁴ y forma parte del Diamante Caribe y Santanderes, programas que a nivel municipal tienen proyectadas inversiones que ascienden a \$1,6 billones hasta 2032, a través de políticas enfocadas a la educación, el emprendimiento, la innovación y el fortalecimiento institucional, con el fin de desarrollar la ciudad dada su ubicación estratégica en el río Sinú y sus ventajas competitivas en los sectores agrícola, pecuario y turístico⁵.

Al cierre del 2019, el municipio presentó déficit fiscal de \$59.158 millones, al incluir el endeudamiento neto y los recursos del balance disponibles de vigencias anteriores, cerró con un superávit presupuestal de \$88.420 millones. La dinámica positiva de los ingresos totales sin SGR durante el 2019, se explica principalmente por mayores recursos propios y los provenientes de transferencias. Al mismo tiempo los gastos totales presentaron un comportamiento creciente, generado esencialmente por el aumento de la inversión, impulsado por el ciclo político. El servicio de la deuda descendió 10% respecto al 2018, obteniendo un saldo de deuda por \$81.431 millones. Cumplió con los indicadores de racionalización del gasto de funcionamiento, excepto con los límites de contraloría.

¹ Montería. En: es.wikipedia.org/wiki/Montería MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO. Oficina de estudios Económicos. Perfil Económico Municipio de Córdoba. 2015.

² El municipio cuenta con un bono demográfico, el cual ocurre dentro del proceso de transición demográfica cuando la población en edad de trabajar (económicamente activa) es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores). Este bono disminuye debido al descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad.

³ La distribución del ingreso municipal resultó inferior al promedio nacional en 0.066 PP el cual se ubicó en (0.517).

⁴ Este programa contiene cuatro ejes estratégicos: i) El Río corredor de inclusión y activo productivo, ii) El Río Articulador del ordenamiento urbano, iii) Montería resiliente, el camino al bienestar, y "Monterianos por Montería, hacia una hacienda moderna y transparente.

⁵ ALCALDIA DE MONTERÍA. Montería Ciudad Sostenible y Competitiva. En: <http://www.monteria-cordoba.gov.co/docs/plan-de-acciones-2032.pdf>

En julio de 2004 el municipio suscribió con sus acreedores un acuerdo de restructuración de pasivos en el cual se reconocieron acreencias por más de \$48.000 millones. Si bien el municipio venía cumpliendo los compromisos establecidos en el acuerdo e incluso prepagando las acreencias, en marzo de 2010 suscribió una modificación⁶. Posteriormente, debido a la identificación de nuevas acreencias, el municipio solicitó en abril de 2016 ante el concejo municipal facultades⁷ para una segunda modificación del acuerdo. El 15 de agosto de 2019, se suscribió el acta de terminación del acuerdo por cumplimiento anticipado del acuerdo, dado que del grupo 1 se canceló el 100% (\$31.863 millones); del grupo 2, el 89% (\$24.066 millones); del grupo 3, el 100% (\$16.882 millones); del grupo 4, el 52% (\$4.730 millones). El saldo pendiente del grupo 2 (\$3.024 millones) corresponde a una deuda presunta con fondos de pensiones, y el saldo pendiente de otros acreedores (\$4.368 millones) a una deuda presunta con Electricaribe. En conclusión, el municipio ejecutó un acuerdo de restructuración de pasivos (ARP) desde 2004, hasta agosto de 2019. Durante su ejecución, se generó, una modificación en el 2012, y otra en el 2016. La última modificación incorporó acreencias ciertas y exigibles por valor de (\$16.119 millones) y contingencias por valor de (\$17.743 millones).

En julio 01 de 2020 la firma Fitch Ratings Colombia ratificó que, al momento del retiro, la calificación otorgada era 'AA-(col)' con Perspectiva Estable y 'F1+(col)', respectivamente. A partir de esta fecha, Fitch no proveerá los servicios de seguimiento de las calificaciones a la entidad.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear el indicador de la capacidad real de pago, el cual se eleva significativamente al incluir el pasivo no financiero; iv) monitorear los procesos litigiosos que tiene el municipio en su contra; v) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 1416/2010.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información reportada por la alcaldía, la estructura organizacional y administrativa del municipio se encontraba conformada por el Despacho del Alcalde y ocho secretarías (General, Gobierno, Infraestructura, Hacienda, Salud, Educación, Planeación y Tránsito). Al Despacho del Alcalde estaban adscritas tres oficinas (Asesora Jurídica, Control Interno y Prensa).

La planta del sector central (incluidos organismos de control) ascendió a 115 cargos. El 86% del total se concentra en el despacho y resto de secretarías, y el 14% en organismo de control.

El número de funcionarios de la administración central de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos (excluidos los de elección popular) evidenció una tasa de profesionalización del 37%, mientras 16% correspondió al nivel técnico, 32% asistencial, 12% directivo, y 3% asesor.

Por otra parte, la entidad territorial registró la contratación de órdenes de prestación de servicios (OPS), por \$18.565 millones, representado el 66% para inversión y el 34% para funcionamiento.

De acuerdo con lo certificado por la administración territorial, el Municipio no tiene entidades descentralizadas. No obstante, se tiene evidencia de la existencia de la ESE CAMU El Amparo y de Montería Amable SAS,⁸ sobre las cuales no fue reportada información.

⁶ Las razones que llevaron a la modificación del acuerdo fueron la actualización del escenario financiero a la realidad de la entidad territorial, destinando rentas a la financiación del programa Ciudades Amables e incorporando acreencias no reconocidas inicialmente a entidades como el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y FINDETER

⁷ Mediante el acuerdo N°010 del 29 de abril de 2016.

⁸ Montería Amable SAS fue creada para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros SETP.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020, el municipio recaudó ingresos distintos del Sistema General de Regalías (SGR) por \$851.547 millones, incorporó recursos del balance \$98.937 millones, para una ejecución del presupuesto de rentas e ingresos de capital por \$950.484 millones, que representó el 94% del valor final presupuestado y fue 3% inferior con respecto a 2019.

Los ingresos tributarios y no tributarios disminuyeron 11%, situación que se explica fundamentalmente por la crisis de la pandemia del COVID19, mientras que las transferencias aumentaron 6% principalmente por mayores fuentes de recursos recibidos del Sistema General de Participaciones. Los ingresos de capital descendieron en conjunto 30% real, debido a que no tuvo desembolsos de crédito y recibió menores recursos provenientes de recursos del balance que en 2019.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	161.341	146.454	-11%	17%	15%
Transferencias	627.621	677.203	6%	65%	71%
Ingresos de capital	177.348	126.827	-30%	18%	13%
Desembolsos del crédito	30.000	0	-100%	3%	0%
Recursos del Balance	126.117	98.937	-23%	13%	10%
Otros ¹	21.231	27.890	29%	2%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	966.310	950.484	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, obedeció principalmente a las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, las cuales afectaron directamente la economía local, y en consecuencia el recaudo propio de la administración municipal, y el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes (Tabla 2). La dinámica negativa de los otros ingresos tributarios, fue producto del menor recaudo del impuesto derivado de contribución sobre contratos de obras públicas.

Los ingresos no tributarios disminuyeron 8% real frente a 2019. Este rubro estuvo conformado por tasas y derechos, en especial los generados de la explotación de juegos de suerte y azar; publicaciones, contribuciones y multas; y venta de bienes y servicios por aseo.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	15.317	3.643	-77%	12%	3%
Sobretasa a la gasolina	15.608	12.065	-24%	12%	10%
Impuesto predial unificado	37.755	46.644	22%	29%	39%
Impuesto de industria y comercio	38.240	38.574	-1%	29%	32%
Otros impuestos	25.393	18.492	-28%	19%	15%
TOTAL	132.312	119.418	-11%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias registraron un incremento del 6% % real en 2020 como resultado de los mayores recursos del SGP, especialmente los recibidos por la transferencia del Sistema General de Participaciones de Forzosa Inversión, de SGP educación y salud, y de FOSYGA Y ETESA.

Por su parte, en 2020 los ingresos de capital cayeron 30% respecto a 2019, no hubo desembolso de nuevos créditos. Aunque cayeron respecto al año anterior, los \$98.937 millones de los recursos del balance reiteran la permanencia en la entidad de serias dificultades en sus procesos de planeación y ejecución de los recursos financieros, situación que no se compadece con la existencia de tantos proyectos inacabados y tantas necesidades que padecen los sectores más vulnerables de la comunidad.

Cabe destacar que el municipio contó con recursos incorporados del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019 - 2020 por \$ 94.020 millones⁹, de los cuales la mayoría corresponde al fondo de compensación regional. Es conveniente considerar que, dada la característica del sistema presupuestal del SGR, los ingresos incorporados incluyen las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS- SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	94.020	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	3.338	4%
Fondo de Compensación Regional	90.682	96%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	94.020	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Este monto incorporado (\$94.020 millones) por concepto de SGR tiene una incidencia del 9% en los ingresos totales del municipio; mientras el Sistema General de Participaciones (SGP) representa un 44% de los ingresos totales; 14% de los ingresos propios; 21% otras transferencias, 12% otros ingresos de capital.

En síntesis, en la vigencia 2020 el municipio se vio afectado negativamente en su recaudo propio, dada la coyuntura de la crisis de la Pandemia del COVID19. Se destaca la alta participación que siguen teniendo las transferencias en el total de los recursos administrados por el municipio.

2. Gastos

En 2020 el municipio comprometió gastos de la vigencia por \$788.419 millones, y sirvió deuda financiera por \$10.909 millones, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$799.328 millones, esto es, 0%, en términos reales inferior a la registrada en 2019 y equivalente al 79% del monto presupuestado.

En el total de gastos, su componente más representativo es la inversión (91%), seguido de gastos de funcionamiento (8%), y servicio de la deuda (1%).

⁹ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	65.365	60.085	-10%	7%	8%
Inversión	798.375	728.334	-10%	91%	91%
Servicio de la deuda	14.150	10.909	-24%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	877.890	799.328	-10%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento disminuyeron 10% en términos reales frente a 2019, reflejo de la caída del rubro de gastos generales, movidos por menores adquisiciones de bienes y servicios. De igual manera, la caída del déficit fiscal de funcionamiento impulsó la caída de los gastos de funcionamiento, dado que en el 2019 se formalizó la finalización del acuerdo de restructuración de pasivos.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	6.869	7.133	2%	11%	13%
Gastos generales	21.988	16.081	-28%	36%	29%
Transferencias	31.673	32.619	1%	52%	58%
Déficit fiscal de funcionamiento	422	103	-76%	1%	0%
TOTAL	60.952	55.936	-10%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El mayor componente de los gastos de funcionamiento estuvo representado por las transferencias corrientes (58%) realizadas principalmente para el pago de mesadas, cuotas partes pensionales, bomberos, universidades públicas y a los órganos de control.

El 59% de los gastos de inversión se financió con recursos del SGP, 27% con recursos provenientes del FOSYGA, 2% con recursos propios, y el 12% restante con otras fuentes. Cifras que revelan baja autonomía que tiene la administración municipal para realizar inversiones con recursos propios.

Como se muestra en la tabla, los recursos provenientes de fuentes diferentes al SGR en la vigencia 2020 se destinaron principalmente a educación y salud.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

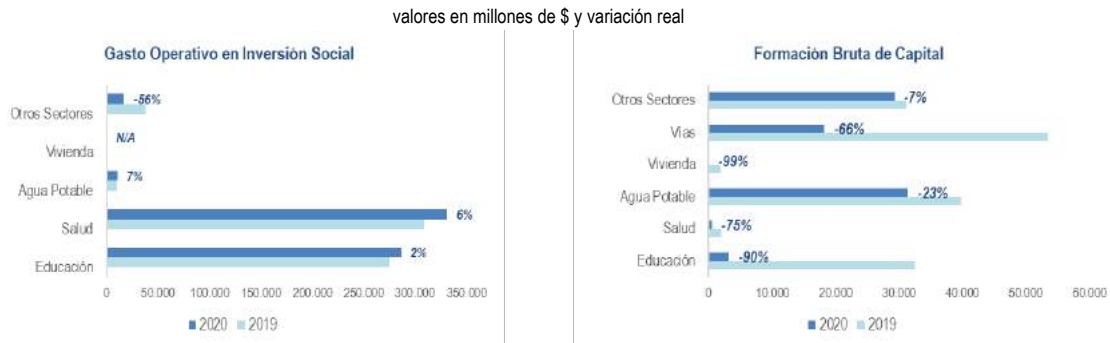
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	307.831	289.493	-7%	39%	40%
Salud	310.288	331.071	5%	39%	45%
Agua Potable	49.525	41.858	-17%	6%	6%
Vivienda	1.934	26	-99%	0%	0%
Vías	53.502	18.233	-66%	7%	3%
Otros Sectores	68.976	46.321	-34%	9%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	6.318	1.332	-79%	1%	0%
TOTAL	798.375	728.334	-10%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La inversión social (gastos operativos en sectores sociales) aumentó, especialmente en el sector salud y educación; al mismo tiempo, la formación bruta de capital disminuyó significativamente, sobre todo la dirigida a los sectores de educación, salud y vías.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los gastos financiados con SGR, durante el bienio 2019-2020, se destinaron totalmente a inversión.

Tabla 7
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	40	0%
Gastos de Inversión	93.264	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	93.304	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Municipio se focalizó en la inversión (91% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente transferencias de la Nación, seguida de los recursos de FOSYGA, y de otros recursos.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio pagó bonos pensionales por \$150 millones y sirvió deuda financiera por \$13.623 millones (intereses por \$4.014 millones y amortizaciones por \$6.745 millones). Teniendo en cuenta que no presentó desembolsos de nuevos créditos, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 fue de \$74.834 millones, esto es 8% más que en 2019.

Tabla 8
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	81.431	74.834	100%	PESOS	DTF	2,4%
Total Deuda Interna	81.431	74.834	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	81.431	74.834	100%			

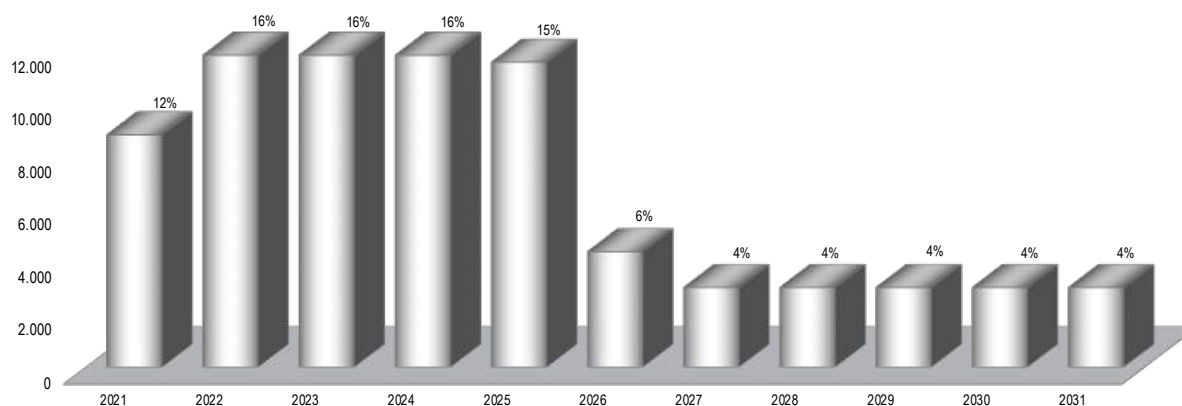
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El 45% de la deuda está contratada con Bancolombia, el 25% con Banco de Occidente, el 8% con el Banco Popular, el 9% con el banco de Bogotá, y el 13% con el Banco Davivienda; su destino se focalizó principalmente para el sector transporte, especialmente para la construcción de Placa Huellas y Mejoramientos Viales en la Zona Rural del municipio de Montería. El costo promedio es DTF más 2.4%.

El perfil de la deuda muestra que se amortizará en once años, a un ritmo promedio de \$6.803 millones por año.

En julio 01 de 2020 la firma Fitch Ratings Colombia ratificó que, al momento del retiro, la calificación otorgada era 'AA-(col)' con Perspectiva Estable y 'F1+(col)', respectivamente. A partir de esta fecha, Fitch no proveerá los servicios de seguimiento de las calificaciones a la entidad.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020¹⁰ con recursos diferentes a SGR resultaron superiores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes¹¹ en \$58.796 millones, que constituyen el superávit fiscal de Montería. Teniendo en cuenta que el municipio adicionó recursos del balance por \$98.937 millones y disminuyó su endeudamiento neto en \$6.576 millones; el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$151.157 millones.

El superávit de vigencias anteriores, compuesto especialmente de recursos con destinación específica, continúa siendo factor determinante en estos resultados. Esta situación reitera que continúan las dificultades que la entidad tiene para ejecutar los recursos disponibles en una vigencia fiscal.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	86.981	114.976
Resultado balance de capital	-146.139	-56.180
Déficit o superávit fiscal	-59.158	58.796
Financiamiento	147.578	92.361
Endeudamiento neto	21.461	-6.576
Recursos del balance	126.117	98.937
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	88.420	151.157

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El porcentaje de compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales del SGR representó durante el 2020 el 99%.

Tabla 10
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	94.020
Total compromisos SGR	93.304
RESULTADO SGR	716
Compromisos / Presupuesto Definitivo	99%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁰ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

¹¹ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2020, ni las amortizaciones de deuda.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

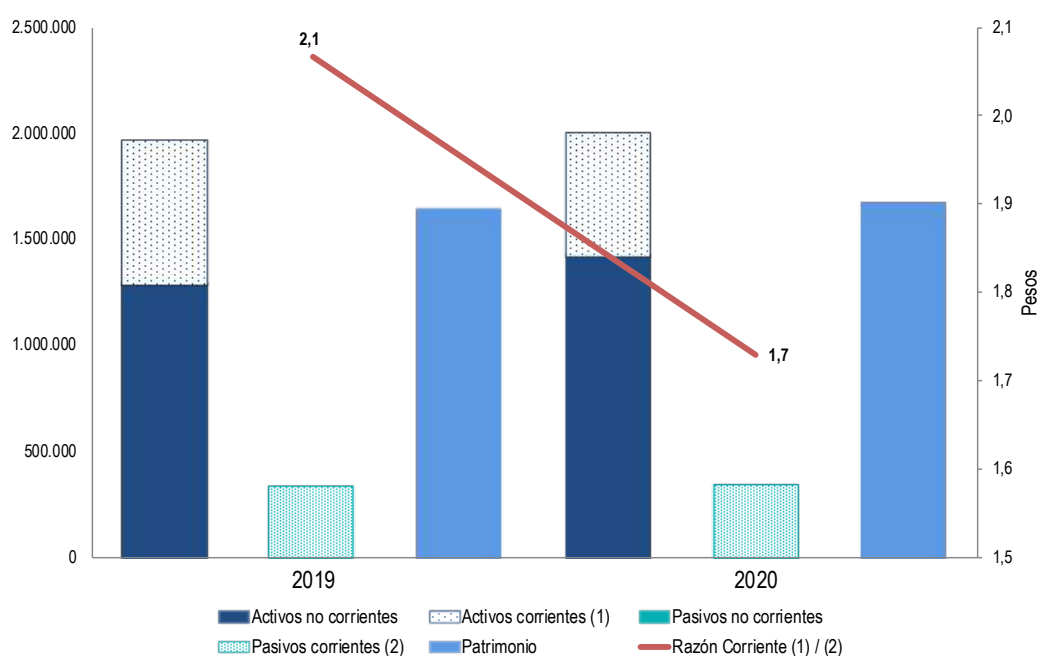
La información financiera del municipio de Montería, con corte a diciembre 31 de 2020, mostró activos totales de \$1,9 billones, los cuales permanecieron inalterados en términos reales. El 27% estuvo representado por cuentas por cobrar; 23% por propiedad planta y equipo; 17% por bienes de usos público e históricos y culturales; 27% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios pos empleo, y a recursos entregados en administración); y 6% por efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 16% y presentaron un saldo de \$575.674 millones, equivalentes al 29% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$332.770 millones, y permanecieron constantes en términos reales. El 66% estuvo representado por beneficios a empleados, 22% préstamos por pagar, 10% cuentas por pagar, 1% por otros pasivos, y 1% por provisiones. En su comportamiento se destacaron el aumento de beneficios a los empleados (8%) y cuentas por pagar (27%).

El 100% del pasivo fue clasificado como corriente, y permaneció constante en términos reales frente al 2019.

Gráfica 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 \$1.7 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó 0,4 puntos respecto a 2019, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$332.770 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$575.674 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹² se estimó en \$8.741 millones, el cual se concentró principalmente en bonos y cuotas partes pensionales.

¹² El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, permaneció constante en términos reales. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Los informes de tesorería del municipio, evidencian saldos en caja y bancos, y encargos fiduciarios un total de \$205.260 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas sumaron \$70.453 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de \$134.807 millones.

El análisis detallado de las fuentes y usos evidencia que el municipio generó superávits en las fuentes de libre destinación, del SGP (Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Propósito General, Asignaciones Especiales), y de otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	50.854	18.534	32.320
De destinación específica	154.406	51.919	102.487
SGP	75.495	29.886	45.609
SGP Educación	14.947	9.580	5.366
SGP Salud	3.364	1.777	1.587
SGP Agua potable	16.435	3.414	13.021
SGP Propósito general	21.397	8.886	12.512
SGP Asignaciones especiales	19.352	6.230	13.122
Recursos del crédito	1.257	16	1.241
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	77.654	22.016	55.638
TOTAL	205.260	70.453	134.807

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹³, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo¹⁴ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021¹⁵.

¹³ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

¹⁴ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

¹⁵ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹⁶ para la vigencia 2021 por \$18.556 millones, financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 29%.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	230.418	170.258
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	248.974	188.814
1.2 Vigencias futuras	18.556	18.556
2. Gastos de funcionamiento	47.330	47.270
3. Gastos recurrentes		12.264
4. Ahorro operacional (1-2-3)	183.088	110.724
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	66.084	74.825
5.1 Total saldo de la deuda	74.834	74.834
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	8.750	8.750
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		8.741
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	8.322	8.322
6.1 Total de intereses de la deuda	8.322	8.322
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	8%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	29%	44%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago, eleva los indicadores de solvencia y sostenibilidad a 8% y 44%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

La entidad generó un superávit primario¹⁷ de \$161.746 millones, correspondiente al 19% de los ingresos totales sin financiación; resultado que evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio que es

¹⁶ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

¹⁷ El balance primario se obtiene de la diferencia entre la totalidad de los ingresos, descontando recursos del crédito, privatizaciones, y capitalizaciones, y la totalidad de los gastos excluidos los del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones).

financiada en su totalidad con recursos propios, y más aún, si se tiene en cuenta que el superávit fiscal se generó en gran proporción por la acumulación de estos recursos. Sin embargo, este resultado es obtenido al tener en cuenta los recursos del balance incorporados en 2020 (\$98.937 millones), de los cuales 16% provenían de otros recursos de forzosa inversión al SGP (con destinación específica).

En julio 01 de 2020 la firma Fitch Ratings Colombia ratificó que, al momento del retiro, la calificación otorgada era 'AA-(col)' con Perspectiva Estable y 'F1+(col)', respectivamente. A partir de esta fecha, Fitch no proveerá los servicios de seguimiento de las calificaciones a la entidad.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue de 26%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia 2020 a los registrados en la vigencia del 2019, se evidenció una variación positiva del 23%, y al mismo tiempo los gastos de funcionamiento GF presentaron variación negativa del 21% en términos reales en dicho periodo.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	101.735	126.917	23%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	41.193	33.068	-21%
3. Relación GF/ICLD	40%	26%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-25%	-39%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente; sin embargo, es recomendable que la entidad continúe optimizando el recaudo sus ingresos propios frente a su potencial real, y realizando monitoreo a sus gastos de funcionamiento, especialmente a los gastos de adquisición de bienes y servicios.

Por su parte los gastos del Concejo y la Personería se ubicaron dentro de los límites establecidos por la ley 617/00, no así los de la Contraloría Municipal, que sobrepasaron¹⁸ el límite en \$769 millones dado que el Municipio no viene calculando el límite de dicha transferencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1416 de 2010. Lo que implica que el municipio debe ajustar sus transferencias teniendo en cuenta lo establecido en la norma, a través de un plan de desempeño autónomo conforme al Decreto 4515 de 2007.

¹⁸ Es preciso aclarar pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.688	2.890
2. Límite establecido por la Ley 617	3.048	3.484
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.526	1.904
3. Diferencia	-361	-594

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.300	1.343
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	843	875
3. Diferencia	457	468

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.427	1.388
2. Límite establecido por la Ley 617	1.729	2.158
3. Diferencia	-303	-769

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El municipio para el 2020 reflejó dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (44%), seguido por otras transferencias (21%), de los ingresos de capital ¹⁹ (12%), ingresos propios (14%), y del SGR (9%). Sin embargo, cabe resaltar que la entidad continúa generando esfuerzo fiscal a través de la implementación del proceso de fiscalización, fortalecimiento de la cultura tributaria, conservación catastral, impactando de manera positiva el recaudo en las anteriores vigencias

El municipio realizó el saneamiento de sus finanzas mediante el cumplimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos, y en consecuencia finalizó en agosto de 2019 de manera anticipada a lo previsto el Acuerdo, logrando cancelar entre 2004 y 2019 el valor de 109.551 millones, correspondiente a contingencias (\$31.010 millones) y acreencias por (\$77.541 millones). Según el acta de terminación del acuerdo, el saldo pendiente de pago de acreencias, por \$7.392 millones, se encuentra conformado por \$3.024 millones, que corresponde a deuda presunta pendiente por depurar de fondos de pensiones, y \$4.368 millones a una deuda presunta de Electricaribe.

¹⁹ Determinados principalmente por los recursos del balance.

Producto de la crisis de pandemia del COVID19, las medidas que el municipio implementó con el objetivo de conjurar la crisis proveniente del Covid-19 a la luz del Decreto 461 de 2020, se concentraron en alivios e incentivos del pago voluntario de las obligaciones tributarias en la vigencia 2020, con el fin de evitar una mayor afectación de las rentas. Las medidas adoptadas fueron:

- Ampliación de los plazos inicialmente previsto para el pago del Impuesto Predial Unificado de la vigencia 2020 hasta el 15 de agosto y se establecieron descuentos por pronto pago hasta esa fecha (Decreto 0168 de marzo de 2020).
- Descuentos por pronto pago especiales y ampliación del plazo para el pago del Impuesto Predial Unificado de los predios de la categoría “demás predios rurales” (Decreto 064 de febrero de 2020).
- Disminución de la tarifa del impuesto predial unificado durante la vigencia de la Emergencia Económica declarada por el Decreto Legislativo 417 de 2020 (Decreto 0166 de marzo de 2020).
- Descuentos de capital y la condonación del total de intereses y sanciones (Decreto Legislativo N°678 de 2020)

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear el indicador de la capacidad real de pago, el cual se eleva significativamente al incluir el pasivo no financiero; iv) monitorear los procesos litigiosos que tiene el municipio en su contra; v) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 1416/2010; vi) Reactivar la economía local, mediante la aceleración del cumplimiento de su plan de desarrollo.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De las reservas presupuestales constituidas en 2019 se obligó el equivalente al 61% (\$14.622 millones). Por lo cual se debieron cancelar reservas por \$14.622 millones.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	44.209	37.084
(-) Ejecutadas por funcionamiento	118	0
(-) Ejecutadas por inversión	30.623	22.462
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	13.467	14.622

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Es importante que la Administración municipal realice el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2021 las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas durante 2020 como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según información de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – DRESS, a diciembre de 2019 la entidad había aprovisionado en el Fondo Nacional de Pensiones el 92.3% del cálculo actuarial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con lo certificado por la administración territorial, el municipio no tiene entidades descentralizadas, no obstante, se tiene evidencia de la existencia de la ESE CAMU El Amparo y de Montería Amable SAS,²⁰ sobre las cuales no fue reportada información.

²⁰ Montería Amable SAS fue creada para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasajeros SETP.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Municipio de Montería - Córdoba fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

6. Pasivos Contingentes²¹

De acuerdo con la información reportada por la Oficina jurídica del municipio, se evidenció un total de 650 procesos en curso en contra, con unas pretensiones por el valor de \$74.335 millones. El tipo de procesos, con mayor valor de pretensiones lo representa acción de reparación directa (53%), seguido de los procesos de acción de grupo (26%); acción de cumplimiento (10%), acción contractual (1%).

Para atender las contingencias derivadas de los procesos, se recomendó en la terminación del Acuerdo de Reestructuración de pasivos, la constitución de un fondo de contingencias, conforme al artículo 90 de la ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo).

Tabla 18
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	3	19.449	19.449	72%	26%
Acción de Cumplimiento	1	312	0	7.554	0%	10%
Acción Popular	25	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	2	0	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	171	287	5.154	7.246	19%	10%
Acción Contractual	0	4	0	873	0%	1%
Acción de Reparación Directa	9	36	1.999	39.155	7%	53%
Ejecutivo Singular	1	0	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	13	8	597	58	2%	0%
Otros	1	0	0	0	0%	0%
TOTAL	226	650	27.199	74.335	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, generando de esta manera un superávit fiscal al cierre de la vigencia. Así mismo, al incorporarse a su presupuesto recursos correspondientes al balance de vigencias anteriores, y los correspondientes a endeudamiento neto, se impulsó la generación de un superávit presupuestal de \$151.157 millones.
- ✓ El comportamiento negativo en el recaudo de los ingresos tributarios, se refleja principalmente por las medidas de aislamiento efectuadas ante la situación de estado de emergencia de Colombia con la pandemia del COVID19, las cuales afectaron directamente la economía local, y en consecuencia el recaudo propio de la administración municipal, y el resto de los tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes.

²¹ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra del municipio.

- ✓ Al culminar 2020, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$70.453 millones, la mayoría de los cuales correspondió a otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.
- ✓ El municipio refleja baja autonomía para invertir con sus recursos propios, dado que presenta un nivel significativo de dependencia de las transferencias del SGP; por consiguiente, se recomienda que el municipio continúe realizando esfuerzo fiscal, a través de la implementación de fiscalización, conservación catastral, y procesos para el fortalecimiento de la cultura tributaria.
- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2021. Una estimación más real²² de la capacidad de endeudamiento, eleva el indicador de sostenibilidad.
- ✓ El saldo de la deuda al cierre del 2020 se ubicó en \$74.834 millones, 8% más que en 2019. En julio 01 de 2020 la firma Fitch Ratings Colombia ratifica la calificación largo y corto plazo de riesgo para el municipio en AA- (col) y F1 (col).
- ✓ Aunque durante las últimas vigencias la alcaldía certificó que el municipio no cuenta con EDS, se tiene conocimiento de la existencia de la ESE CAMU El Amparo y de la empresa Montería Sostenible SAS, por tanto, se reitera verificar el reporte de información de estas entidades con el fin de profundizar en su estado financiero e institucional
- ✓ E 15 de agosto de 2019, se formalizó la terminación del acuerdo de reestructuración de pasivos por cumplimiento anticipado del mismo. Desde el 2004 hasta el 2019, se canceló acreencias por el valor de \$77.541 millones, frente a un total de acreencias \$84.933 millones, registrando un saldo pendiente, según el acta de terminación del acuerdo por \$7.392 millones, de los cuales \$3.024 millones, corresponde a deuda presunta pendiente por depurar de fondos de pensiones, y \$4.368 millones corresponden a una deuda presunta de electricaribe.
- ✓ Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

²² Incorpora los gastos operativos en sectores de inversión, adiciona al saldo de la deuda el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública reconocido en el acuerdo de reestructuración de pasivos y excluye los recursos del balance y rendimientos financieros

MUNICIPIO DE MONTERÍA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	851.548
INGRESOS CORRIENTES	823.657
Tributarios	119.418
No Tributarios	27.036
Transferencias	677.203
GASTOS (sin financiación)	792.752
GASTOS CORRIENTES	708.682
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	55.936
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	4.149
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	150
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	169
Gastos Operativos en Sectores Sociales	644.264
Intereses y Comisiones de la Deuda	4.014
BALANCE CORRIENTE	114.976
INGRESOS DE CAPITAL	27.890
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	84.070
BALANCE DE CAPITAL	-56.180
BALANCE TOTAL	58.796
FINANCIACIÓN	92.361
Endeudamiento Neto	-6.576
Desembolsos	0
Amortizaciones	6.576
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	98.937
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	950.484
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	799.328
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	151.157
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	37.084
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	22.462
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	14.622

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Neiva, capital del Departamento de Huila, agrupa el 1% de la población proyectada en el país con 364 mil habitantes para 2020¹ de los cuales el 93% se ubica en la cabecera municipal y 7% en zona rural. La estructura demográfica del municipio de Neiva presenta una población tipo expansiva, lo que evidencia una gran concentración de población joven, el 62% de la pirámide poblacional se encuentra entre 15 y 59 años, y el 14% entre 25 y 34 años; además de una distribución de género equitativa (48% hombres y 52% mujeres).

Sus principales actividades económicas en el 2020 fueron comercio y reparación de vehículos (22%), administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (19%) y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras; suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos, alojamiento y servicios de comida, información y comunicaciones, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias (15%).

Para el mismo periodo, la tasa de desempleo ascendió a 19,7% (6,7% mayor que en 2019) afectada por la pandemia Covid-19 y sus efectos en la economía del país. Adicional, la tasa de ocupación fue del 52,3%² y de la población ocupada el 35% se concentró en el comercio, restaurantes y hoteles.

En 2019, la cobertura total de educación fue del 108,7% y la cobertura del régimen subsidiado en salud fue del 99,32%³. Entre tanto, el índice final de desempeño municipal para este periodo fue de 64,2 ubicándose en el puesto 163 a nivel nacional⁴.

Por su parte, para la vigencia 2019, la proporción de las personas con Necesidades Básicas Insatisfechas fue del 7,6% y el 1,2% se encontraba en la miseria. De acuerdo con la metodología para medición de la pobreza en Colombia realizada por el DANE, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), en Neiva el porcentaje de personas pobres es de 17,6% y el proyectado para ese año del valor agregado del Municipio de Neiva fue de \$6.269 millones⁵.

En 2019, la firma Fitch Ratings Colombia S.A. subió las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Neiva a 'AA-(col)' y 'F1+(col)' desde 'BBB+(col)' y 'F2(col)', respectivamente. Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y organismos de control. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales.

El Municipio no ha suscrito Programas de Ajuste Fiscal con apoyo de la Nación y para la vigencia 2019 presentó superávit fiscal. A juicio de la DAF, los principales riesgos fiscales estaban concentrados en los pasivos contingentes.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la Ordenanza No. 0590 de 2016, la estructura organizacional y administrativa del municipio se encuentra conformada de siguiente manera:

1. Despacho del Alcalde: Conformado por las oficinas de Control Interno, Contratación, Paz y Derechos Humanos y de Gestión de Riesgo.
2. Quince Secretarías:

¹ Fuente DANE.

² Según el DANE.

³ Según el Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData elaborado por el DNP.

⁴ Fuente DNP.

⁵ Según el DANE.

- a. Secretaria de Gobierno: Integrada por la Dirección de Justicia y Dirección de Convivencia y Seguridad.
 - b. Secretaria de Salud.
 - c. Secretaria de la Mujer, Equidad e Inclusión⁶.
 - d. Secretaria de Cultura.
 - e. Secretaria de Deporte y Recreación.
 - f. Secretaria de TIC y Competitividad.
 - g. Secretaria de Infraestructura.
 - h. Secretaria de Infraestructura y Hábitat.
 - i. Secretaria de Movilidad.
 - j. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Rural Sostenible.
 - k. Secretaria de Planeación y Ordenamiento: Integrada por la Dirección de Prospectiva.
 - l. Secretaria de Hacienda: Integrada por la Dirección de Rentas.
 - m. Secretaria Jurídica.
 - n. Secretaria General.
3. Organismos de Asesoría y Coordinación: Conformado por el Consejo de Gobierno, Consejo de Seguridad, Comisión de Personal y Comité Sistema de Control Interno.

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en 2020 la Administración Central⁷ contaba con un total de 630 cargos de los cuales 89% de los cargos correspondían a despachos y resto de secretarías, 3% secretaria de salud, y el 8% restante a los organismos de control.

Para el 2020 el número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos fue del 42%. El nivel asistencial correspondió al 33%, mientras que el nivel técnico el 26%. A su vez, el 71% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 14% era de libre nombramiento, 10% de planta temporal y 4% de trabajadores oficiales.

La planta de personal generó costos que ascendieron a \$28.04 millones en 2020, 92% del total correspondió al sector central y 8% a organismos de control. Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de \$24.242 millones, cifra equivalente al 84% del costo de la planta de personal. Sin embargo, el 60% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 40% al de funcionamiento.

Por su parte, en la vigencia 2020 el sector descentralizado (EDS) del Municipio se encontraba conformado por 2 entidades: Una de Servicios Públicos y otra de Salud, tal como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE NEIVA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

⁶ Se cambió la denominación mediante el Acuerdo No. 017 de 2018.

⁷ No incluye planta docente (directivos docentes, docentes y administrativos). Esta información no fue reportada a la CGR.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL⁸

1. Ingresos

Al cierre del 2020 los ingresos totales del municipio, sin SGR, totalizaron \$646.524 millones (Tabla 2), monto que significa que permaneció constante en términos reales frente a lo reportado en 2019. De ellos, 92% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 8% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance).

La disminución en el recaudo propio y en otros ingresos de capital alcanzó a ser amortiguada por el incremento en transferencias (9% real) y recursos de balance, en un contexto en donde no se contabilizaron desembolsos de crédito. El menor recaudo tributario se fundamentó en la emergencia sanitaria del coronavirus Covid-19 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis⁹.

Las transferencias son la fuente principal de ingresos del municipio, para esta vigencia correspondieron al 67% del total (6 puntos porcentuales más que en 2019), lo que evidencia una alta dependencia de las mismas. El recaudo propio (21% del total) se encuentra compuesto por 90% de ingresos tributarios y 10% por no tributarios. Estos últimos mostraron un crecimiento del 1% real explicado por mayores ingresos de propiedad¹⁰.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	145.891	138.107	-7%	23%	21%
Transferencias	389.999	431.193	9%	61%	67%
Ingresos de capital	98.790	77.224	-23%	16%	12%
Desembolsos del crédito	5.876	0	-100%	1%	0%
Recursos del Balance	50.405	53.079	4%	8%	8%
Otros ¹	42.510	24.145	-44%	7%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	634.679	646.524	0%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios disminuyeron 8% real frente al resultado de un año atrás (Tabla 3), explicado por las caídas presentadas en los impuestos de estampillas, sobretasa a la gasolina, predial y otros. El único impuesto que registró crecimiento fue el de industria y comercio.

Las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional desde el mes de marzo¹¹, que se mantuvieron durante todo el año, impactaron el recaudo de la mayoría de impuestos. La sobretasa a la gasolina fue de los impuestos más afectados con una contracción mayor a \$3 mil millones (23% real), consecuencia del mencionado confinamiento y restricciones de movilidad.

⁸ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2020, las cuales fueron complementadas con la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) del Sistema General de Regalías y de entidades descentralizadas y de información del Sistema General de Regalías. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

⁹ El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, otorgó facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

¹⁰ Principalmente por un aumento en el recaudo de multas.

¹¹ Decreto 457 de 2020.

A pesar de los esfuerzos hechos por la administración municipal en la adopción de alivios tributarios y prórrogas para el pago¹², el impuesto predial exhibió un menor recaudo.

Los otros impuestos cayeron por cuenta de menores recaudos en alumbrado público y contribución sobre contratos de obra pública, mientras las estampillas cayeron a pesar de la mayor inversión registrada.

Por su parte, las estrategias implementadas por el municipio con mayores plazos para la presentación y pago de la declaración del impuesto de Industria y Comercio periodo gravable 2019¹³, sumadas a las mayores actividades industriales y comerciales de esa vigencia, impulsaron un crecimiento en el recaudo al cierre del 2020 del 14% real. Sin embargo, en el recaudo de la vigencia 2020 (que se paga en 2021) se podrán observar los verdaderos impactos de la pandemia sobre este impuesto.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	5.136	3.844	-26%	4%	3%
Sobretasa a la gasolina	14.948	11.682	-23%	11%	9%
Impuesto predial unificado	37.591	34.937	-9%	28%	28%
Impuesto de industria y comercio	40.978	47.392	14%	31%	38%
Otros impuestos	33.549	26.203	-23%	25%	21%
TOTAL	132.203	124.058	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El dinamismo de las transferencias fue impulsado por los mayores recursos provenientes de la Nación (del SGP) para inversión (especialmente para educación), FOSYGA y ETESA y en menor medida al incremento de las transferencias para funcionamiento.

Los mayores recursos de balance (4% real) no alcanzaron compensar los menores ingresos de capital por cuenta de la disminución en cofinanciación y otros, en un contexto en el que creció el desahorro en FONPET y otros (cuotas partes, bonos y devoluciones). Así las cosas, los ingresos de capital exhibieron una contracción del 23% real.

Finalmente, el municipio contó con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para el segundo año del bienio 2019 - 2020 por \$10.030 millones¹⁴, su totalidad correspondientes a asignaciones directas y compensaciones.

¹² Decreto 370 de 2020 y Decreto 648 de 2020.

¹³ Resolución 0358 de 2020.

¹⁴ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	10.030	100%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	10.030	100%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	10.030	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los gastos comprometidos por el municipio, sin SGR, ascendieron a \$612.159 millones en 2020 (Tabla 5), lo que significó un incremento del 3% real frente a la vigencia anterior. El resultado se explicó por el incremento en inversión (\$14 mil millones), principalmente en el sector salud para enfrentar la crisis sanitaria, sumado a los incrementos en los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda. La estructura de gastos se mantuvo prácticamente estable.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	73.382	80.736	8%	13%	13%
Inversión	499.058	513.122	1%	85%	84%
Servicio de la deuda	12.433	18.302	45%	2%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	584.872	612.159	3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los menores intereses y comisiones de la deuda (cayeron 17% real) no alcanzaron a contrarrestar las mayores amortizaciones de la deuda (71% real mayor que en 2019) y como consecuencia el servicio de la deuda estuvo 45% real por encima de lo registrado la vigencia anterior (Tabla 5).

El incremento del 8% real en los gastos de funcionamiento¹⁵ fue impulsado principalmente por el incremento en los gastos de personal (Tabla 6).

Las mayores transferencias corrientes se explicaron únicamente por el incremento en sentencias y conciliaciones (88% real).

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	43.023	50.971	17%	59%	63%
Gastos generales	14.377	13.817	-5%	20%	17%
Transferencias	14.982	15.947	5%	20%	20%
Déficit fiscal de funcionamiento	1.000	0	-100%	1%	0%
TOTAL	73.382	80.736	8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁵ Sin incluir los originados en los sectores de educación y salud.

La inversión, sin SGR, contabilizó un aumento del 1% real frente al resultado del cierre de la vigencia de 2019 (Tabla 7), resultado vinculado al incremento en el sector salud por más de \$37 mil millones determinado por la emergencia sanitaria por el Covid-19. Además, los sectores agua potable, vivienda y educación también exhibieron incrementos, los cuales alcanzaron a ser compensados por los menores recursos para vías y otros sectores.

Del total de la inversión, el 57% se financió con recursos del SGP, el 13% con recursos de recaudo propio, 21% con recursos del FOSYGA y el 9% con otros recursos. Por su parte, de la estructura de inversión, el sector educación sigue manteniéndose con la mayor participación con el 44% del total (principalmente por cobertura), seguido por salud que para esta vigencia aumentó su participación en 6 puntos porcentuales (básicamente por afiliación al régimen subsidiado).

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	219.051	225.915	1%	44%	44%
Salud	159.406	196.943	22%	32%	38%
Agua Potable	9.645	19.521	99%	2%	4%
Vivienda	473	755	57%	0%	0%
Vías	40.645	9.401	-77%	8%	2%
Otros Sectores	69.838	60.587	-14%	14%	12%
TOTAL	499.058	513.122	1%	100%	100%

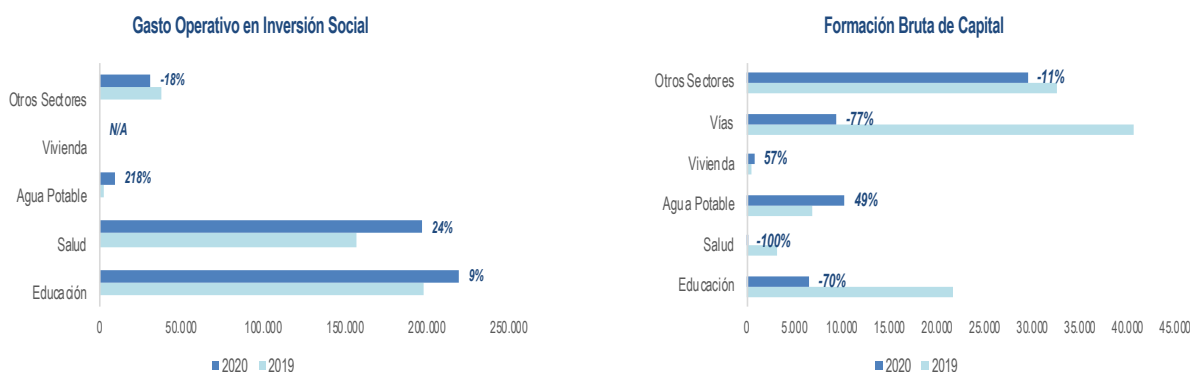
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los mayores recursos de inversión correspondieron a gastos operativos en sectores sociales (89% del total) con \$456.723 millones y se incrementaron 14% real frente a la vigencia anterior, de los cuales 48% se destinó a educación, 43% a salud, 9% a otros sectores y 2% para agua potable.

Por otro lado, el 11% de la inversión se destinó a formación bruta de capital (\$56.399 millones) y se contrajo 47% principalmente por menores recursos al sector vías (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar el segundo año de bienio 2019-2020, el municipio reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por \$10.030 millones¹⁶ (Tabla 8), los cuales se destinaron principalmente a protección y bienestar social del recurso humano.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	10.030	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	10.030	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

El Municipio de Neiva cerró con saldo de deuda por \$42.397 millones en 2020 (Tabla 9), monto 27% real inferior al registrado el periodo anterior. El 100% del saldo correspondió a deuda interna, que a su vez se concentró en banca comercial (93%) y se contrató a una tasa DTF más un margen promedio de 2,3% y una tasa IBR overnight 2%. Además, contaba con un saldo con el INFIHUILA por \$3.004 millones a una tasa DTF 1,5% (Tabla 9).

En 2020, el municipio sirvió deuda financiera por \$18.302 millones, correspondientes a intereses de deuda interna por \$3.143 millones y amortizaciones de deuda interna por \$15.149 millones. Al no registrar desembolsos de crédito en la vigencia desde el punto de vista presupuestal el endeudamiento neto resultó negativo.

A pesar de las presiones financieras generadas por la pandemia, el municipio cumplió oportunamente todas sus obligaciones y no refinanció la deuda. Por su parte, con el propósito de mejorar su perfil de deuda, la entidad renegotió la tasa de interés con Bancolombia de IBR 2,95% a IBR 2,5%, generando un ahorro en el pago de los intereses por \$11.000 millones¹⁷.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	52.887	39.393	93%	COP	DTF; IBR overnight	2,3% ; 2%
Infis	4.506	3.004	7%	COP	DTF	1,5%
Total Deuda Interna	57.393	42.397	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	57.393	42.397	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda pública se destinó principalmente a la financiación de obras del Plan de Desarrollo, vías, infraestructura, y deporte. La garantía de dichos desembolsos son las rentas de sobretasa a la gasolina, según lo reportado en FUT. Sus aliados son BBVA (43% del saldo de la deuda en 2020), Banco de Occidente (16%), Bancolombia (20%), Davivienda (10%), el Instituto Financiero para el Desarrollo del Huila – INFIHUILA (7%) y Banco Popular (5%).

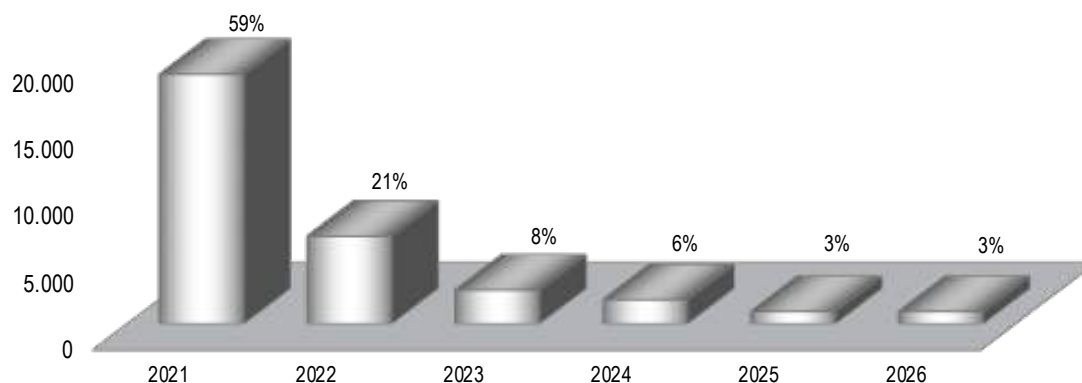
¹⁶ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

¹⁷ Informe de Gestión 2020, Municipio de Neiva, Página 170.

En noviembre de 2020, la firma Fitch Ratings Colombia S.A. confirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Neiva a 'AA-(col)' y 'F1+(col)'¹⁸, respectivamente con una perspectiva estable a largo plazo de la calificación. La calificación es sustentada en desempeño presupuestario estable y un adecuado manejo de la deuda.

El perfil de la deuda muestra un portafolio de vida media de seis años y los períodos de amortización se concentran entre los años 2021 y 2022, en los cuales se proyecta cancelar el 80% del saldo (Gráfico 2).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020, los recaudos efectivos¹⁹ del municipio resultaron inferiores a los compromisos de gasto²⁰ de manera que se contabilizó un déficit fiscal por \$3.566 millones (Tabla 10), en contraste con el superávit registrado un año atrás. El saldo en rojo estuvo determinado por un deterioro del ahorro corriente, explicado por los menores ingresos derivados de la crisis por la pandemia, en un contexto en el que todos los rubros de gasto aumentaron.

Es importante resaltar, que el déficit de capital fue la mitad del registrado la vigencia anterior explicado en lo fundamental por los menores gastos en formación bruta de capital (47% real).

Al tener en cuenta las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance) y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo al no registrar nuevos desembolsos), el municipio obtuvo un resultado presupuestal superavitario por \$34.365 millones; inferior al registrado en la vigencia anterior.

¹⁸ La calificación puede ser consultada en <https://www.fitchratings.com/research/es/international-public-finance/fitch-assigns-neivas-ratings-03-11-2020>

¹⁹ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2017 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

²⁰ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2017. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2017, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	64.908	28.688
Resultado balance de capital	-62.688	-32.254
Déficit o superávit fiscal	2.220	-3.566
Financiamiento	47.587	37.931
Endeudamiento neto	-2.818	-15.149
Recursos del balance	50.405	53.079
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	49.807	34.365

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La alta participación de los recursos del balance dentro de las finanzas del municipio, los cuales crecieron 3% real en 2020, evidencia que persisten deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto de inversión.

Para el segundo año del bienio 2019-2020, el presupuesto definitivo del SGR resultó igual a los compromisos efectivamente realizados (Tabla 11), recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	10.030
Total compromisos SGR	10.030
RESULTADO SGR	0
Compromisos / Presupuesto Definitivo	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

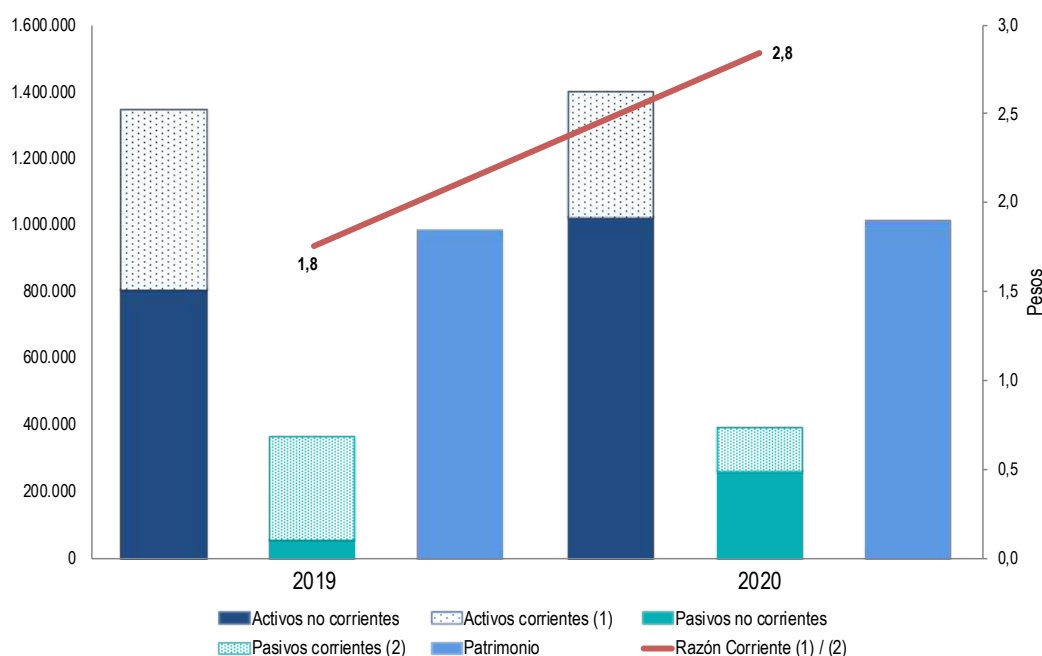
La información financiera del Municipio de Neiva, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$1,4 billones, mayores en 2% real con relación a la vigencia anterior. El 26% estuvo representado por propiedad, plata y equipo (terrenos principalmente), 26% por bienes de uso público, 23% otros activos (en su mayoría corresponde plan de activo para beneficios posempleo), 15% cuentas por cobrar y 9% por efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, disminuyeron 31% real y presentaron un saldo de \$374.967 millones, equivalentes al 27% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$388.618 millones, y crecieron 6% real. El 58% estuvo representado por beneficios a empleados, 13% por préstamos por pagar, 13% otros pasivos, 14% por cuentas por pagar y 2% en provisiones.

El 34% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 57% explicado por la reclasificación de la cuenta beneficios posempleo-pensiones (cálculo actuarial de las futuras pensiones y de las cuotas partes de pensiones) de corto a largo plazo.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para del 2020 el municipio contaba con \$2,8 de activos corrientes por cada peso de pasivo corriente (Gráfico 3), una razón corriente mayor al \$1,8 registrado el periodo anterior y que muestra un adecuado margen de liquidez para respaldar sus obligaciones de corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²¹ se estimó en \$40.048 millones. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial de Neiva, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos y conservó buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

En 2020 el municipio contaba con disponibilidades por \$365.685 millones (Tabla 12), de los cuales el 29% se encontraban en saldos en encargos fiduciarios y el 71% en caja. Para la vigencia no se realizaron inversiones temporales de liquidez.

El 36% de las disponibilidades correspondió a recursos de libre destinación y el 64% de destinación específica. La mayoría de las disponibilidades se concentraron en propósito general. De los recursos con destinación específica, es importante resaltar la alta participación de los otros recursos diferentes al SGP (regalías, créditos y otros).

Por su parte, las exigibilidades sumaron \$77.945 millones representadas por cuentas por pagar de la vigencia (60%), reservas presupuestales (27%), recursos de terceros (2%) y otras exigibilidades (11%).

²¹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$287.740 millones (Tabla 12). A nivel agregado, el excedente registrado resultó equivalente al 45% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia y exhibe deficiencias de la administración en materia de planeación y ejecución presupuestal.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	20.470	32.328	-11.858
De destinación específica	345.215	45.617	299.598
SGP	244.631	12.319	232.312
SGP Educación	4.326	3.808	518
SGP Salud	962	682	280
SGP Agua potable	22.272	1.494	20.778
SGP Propósito general	208.326	5.245	203.081
SGP Asignaciones especiales	8.746	1.090	7.655
Recursos del crédito	14.651	3.303	11.348
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	85.932	29.995	55.937
TOTAL	365.685	77.945	287.740

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tiene en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior²² y SGR²³).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021²⁴.

²² Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

²³ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

²⁴ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras²⁵. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 12% (Tabla 13).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 2% y 38%, respectivamente (Tabla 13). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación²⁶.

El municipio continuó generando ahorro primario (\$52.667 millones inferior a los \$56.364 millones de 2019)²⁷, equivalente a 2,9 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020 y evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	201.141	166.657
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	207.663	173.179
1.2 Vigencias futuras	6.522	6.522
2. Gastos de funcionamiento	76.846	76.558
3. Gastos recurrentes		23.219
4. Ahorro operacional (1-2-3)	124.295	66.879
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	23.718	63.765
5.1 Total saldo de la deuda	42.397	42.397
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	18.679	18.679
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		40.048
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	1.350	1.350
6.1 Total de intereses de la deuda	1.350	1.350
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	2%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	12%	38%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁵ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

²⁶ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

²⁷ sin incluir recursos del SGR.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

El indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2020 en 69%, 4 puntos porcentuales superior al límite máximo fijado por la ley 617 de 2000 (para municipios de categoría primera 65%), y 8 puntos por encima del resultado obtenido en la vigencia anterior. El deterioro en el indicador se debe al aumento de los GF frente a una disminución de los ICLD (Tabla 14).

En los términos del artículo 5 del Decreto 678 de 2020²⁸, los 4 puntos adicionales al límite no están excepcionados debido a que los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD, contario al deber ser de mantenerse en términos constantes por los efectos previsibles de la pandemia, aumentaron 9% real frente a 2019, en tanto que sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 4% real.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	109.149	106.612	-4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	66.080	73.361	9%
3. Relación GF/ICLD	61%	69%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-4%	4%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las transferencias realizadas a los órganos de control se encontraron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 15, 16 y 17).

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.140	3.142
2. Límite establecido por la Ley 617	3.160	3.179
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.637	1.599
3. Diferencia	-20	-37

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.319	2.407
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.336	2.425
3. Diferencia	-17	-18

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁸ ARTÍCULO 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003. (Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-448 de 2020)

Tabla 17
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.843	1.825
2. Límite establecido por la Ley 617	1.856	1.812
3. Diferencia	-12	12

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El 2020 fue un año sin precedentes por la pandemia del covid-19 y sus efectos sobre economía del país. En el marco de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Municipio de Neiva adoptó una serie de medidas como modificaciones presupuestales.

En línea con lo anterior, el recaudo tributario del municipio fue afectado por las medidas de confinamiento obligatorio, pero se destacan los esfuerzos hechos por la administración municipal en la adopción de alivios tributarios y prorrogas para el pago para el pago de algunos impuestos. El municipio incrementó su inversión en el sector salud para enfrentar la crisis sanitaria, en un contexto en el que los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda también crecieron.

Para la vigencia en análisis, la entidad no cumplió con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 para el sector central, sin embargo, si se ajustó a los límites para las transferencias a los órganos de control. Adicionalmente, los indicadores de solvencia y sostenibilidad cumplieron con lo establecido en la normatividad vigente y la calificadora Fitch Ratings Colombia S.A. mantuvo las calificaciones nacionales de largo y corto plazo de 'AA-(col)' y 'F1+(col)' para el municipio.

El gran reto de la entidad continúa siendo continuar con el dinamismo del recaudo tributario; esto teniendo como base, la actualización tanto del Estatuto Orgánico del Presupuesto como del Estatuto de Rentas para lograr dotar a la administración de nuevos instrumentos y herramientas para de esa manera mejorar la fiscalización y el recaudo de sus tributos.

El nivel de los pasivos judiciales frente a los ingresos totales (40%), la dependencia de las transferencias y el incumplimiento de los límites de funcionamiento a nivel administración central, son las principales vulnerabilidades de la vigencia.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$28.245 millones y que correspondieron en su mayoría a gastos de inversión de destinación específica (SGP educación y salud). De acuerdo al reporte FUT, quedó pendiente de obligación el 46%, dando como resultado un superávit de reservas por \$12.925 millones (Tabla 18).

El nivel de rezago presupuestal aumentó en relación a la vigencia anterior, lo que advierte sobre mejoras que debe aplicar la entidad sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	19.584	28.245
(-) Ejecutadas por funcionamiento	302	337
(-) Ejecutadas por inversión	18.297	14.983
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	984	12.925

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$20.893 millones, la mayoría concentrados en otros recursos de destinación específica.

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020²⁹ el cubrimiento del pasivo pensional del Municipio de Neiva representaba un 103,2% según la información reportada por la DGRESS.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

La Empresas Públicas Municipales de Neiva y la ESE Carmen Emilia Ospina son las únicas entidades descentralizadas del municipio. En 2020, registraron ingresos distintos al SGR por \$103.197 millones, equivalentes al 16% de los ingresos del municipio. Además, registraron inversiones por \$44.754 Millones y contabilizaron un déficit fiscal por \$16.985 millones, ocasionado por Empresas Públicas Municipales de Neiva (Tabla 19).

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS/ Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE NEIVA	4.747	-31.581	-23.307	13%
E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA	5.851	5.393	6.321	9%
SUB TOTAL EMPRESAS	10.598	-26.188	-16.985	22%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	10.598	-26.188	-16.985	22%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

En promedio las empresas mostraron una dependencia de las transferencias del 2,6%, es decir que no tiene dependencia fiscal a nivel general. En relación con el endeudamiento la ESE no reportó préstamos por pagar, mientras la empresa municipal tenía un

²⁹ Con aportes a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

saldo de deuda sobre sus ingresos corrientes del 29,4% al cierre de 2020. Ninguna de las entidades contaba con calificación de riesgo vigente (Tabla 20).

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE NEIVA	2,7%	29,4%	Sin Calificación
E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA	2,6%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	2,6%		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%		
TOTAL GENERAL	2,6%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE NEIVA	1,0	0,4	30.575	1%	8%
E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA	2,2	0,1	4.482	7%	1%
SUB TOTAL EMPRESAS			35.057		
TOTAL GENERAL			35.057		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Desde la perspectiva contable se observa que, las entidades contaban en promedio con \$1,6 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo y contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por un total de \$35.057 millones.

Los resultados en términos de la rentabilidad fueron en general positivos (Tabla 21), del margen Ebitda³⁰ para las empresas públicas del 8% y para la ESE del 1%, mientras que el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE³¹ resultaron en 1% y 7% respectivamente.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, para 2020, Empresas Públicas Municipales de Neiva evidenció déficit fiscal y un saldo alto en pasivos contingentes.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

³⁰ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

³¹ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con información suministrada por el municipio, se informó de la existencia de 525 procesos judiciales en contra del municipio por valor de \$261.386 millones, con corte al 31 de diciembre de 2020; monto 6% mayor que en 2019 (Tabla 22).

Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 40% del total de ingresos de la vigencia 2020, lo que representa un alto riesgo para la entidad.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	8	8	68.257	68.257	28%	26%
Acción de Cumplimiento	7	5	4	4	0%	0%
Acción Popular	62	56	7.000	7.000	3%	3%
Acción de Tutela	338	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	26	19	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	160	131	31.994	29.073	13%	11%
Acción Contractual	17	17	14.932	18.655	6%	7%
Acción de Reparación Directa	176	162	98.786	128.135	41%	49%
Ejecutivo Contractual	8	12	3.768	3.454	2%	1%
Ordinario Laboral	74	67	16.646	5.421	7%	2%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	6	0	0	0	0%	0%
Otros	31	48	2.106	1.389	1%	1%
TOTAL	913	525	243.493	261.386	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Al cierre de 2020 el municipio no ha sido objeto de medida preventiva o correctiva en el Marco del Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Al cierre del 2020 el Municipio de Neiva registró déficit fiscal producto de los menores ingresos tributarios derivados del confinamiento, en un contexto de mayores gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Al tener en cuenta el endeudamiento neto, el cual resulto negativo al no registrar desembolsos de crédito, y los recursos del balance contabilizó superávit presupuestal.
- Las transferencias representan el 67% del total de los ingresos del municipio, seguido por el recaudo propio (21%). Mientras, la estructura de se focaliza en la inversión (84%), principalmente los sectores de educación y salud. El gran reto de la administración municipal es mejorar la calidad y ejecución del gasto.
- El municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$287.740 millones (equivalente al 45% de los ingresos de la vigencia), la mayoría correspondió a recursos del SGP de propósito general.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, no cumplió con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central, sin embargo, si se ajustó a los límites para las transferencias a los organismos de control. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales.

- La firma Fitch Ratings Colombia S.A. confirmo por segundo año las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Neiva a 'AA-(col)' y 'F1+(col)'.
- Los pasivos contingentes representan los mayores riesgos de la entidad, para 2020 representaron el 40% de los ingresos totales de la entidad territorial.
- Es preciso señalar que la alta participación de los recursos del balance dentro de una estructura financiera, en buena medida refleja una deficiente gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto, en razón a que una alta proporción se originan en recursos de destinación específica y en recursos que amparan reservas constituidas en la vigencia anterior, a la vez que se traduce en incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de la Ley 819/03.
- Por lo tanto, el municipio debe mejorar los procedimientos de planeación y ejecución del presupuesto para no continuar con la gran cantidad de constitución de reservas presupuestales, lo cual podría conllevar a arrastrar compromisos de vigencias anteriores, dificultando el seguimiento de la ejecución presupuestal y la planeación de los gastos futuros.
- Es preciso que la Administración Central esté atenta a la evolución algunas entidades descentralizadas, con el fin de propender por su sostenibilidad financiera.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE NEIVA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	593.444
INGRESOS CORRIENTES	569.300
Tributarios	124.058
No Tributarios	14.049
Transferencias	431.193
GASTOS (sin financiación)	597.011
GASTOS CORRIENTES	540.612
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	80.736
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	456.723
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.153
BALANCE CORRIENTE	28.688
INGRESOS DE CAPITAL	24.145
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	56.399
BALANCE DE CAPITAL	-32.254
BALANCE TOTAL	-3.566
FINANCIACIÓN	37.931
Endeudamiento Neto	-15.149
Desembolsos	0
Amortizaciones	15.149
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	53.079
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	646.524
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	612.159
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	34.365
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	28.245
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	15.320
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	12.925

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Pasto es la capital del Departamento de Nariño, forma parte de la región pacífica y se encuentra ubicado en el sur occidente colombiano, en su jurisdicción se cuentan 17 corregimientos, 12 comunas y 388 barrios. Tiene una superficie de 1.131 Km² que representan el 3,4% del total departamental y su densidad poblacional es de 347,12 habitantes por km²¹; De acuerdo con el DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda – 2020, su población se estimó en 392.589 habitantes², cifra equivalente a la cuarta parte de la población departamental; del total de personas el 52,8% son mujeres y el 47,2% son hombres; el 77,8% corresponde a población urbana y el 22,2% a población rural.

El valor agregado de San Juan de Pasto al PIB departamental proyectado 2019³a precios corrientes se ha estimado en \$5.970 mil millones, con un peso relativo municipal en el valor agregado departamental 39,5%. Los sectores más representativos del valor agregado municipal son: actividades primarias ⁴: \$139 mil millones; actividades secundarias⁵: \$878 mil millones y actividades terciarias ⁶: \$4.952mil millones.

El IPC (variación del año corrido 2020)⁷ fue 1,47, frente 1,5 Nacional⁸. Con base en información del DANE⁹, el 0,88% de sus habitantes viven en miseria, y el 8,24% tienen necesidades básicas insatisfechas – NBI, frente a indicadores departamentales del 4,49% y 21,98% respectivamente y nacionales del 3,80% y 14,28% respectivamente.

De acuerdo con las últimas cifras publicadas por el DANE, San Juan de Pasto, presentó una tasa de desempleo de 14,5% durante 2020, frente al total nacional de 9,5%; las actividades de comercio y reparación de vehículos representaron el 27,9 % del total de ocupados del Municipio.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 105%, con una tasa de deserción intra-anual del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 1,57%; y una tasa de repitencia del sector oficial en educación básica y media (desde transición hasta once) de 4,51%. La cobertura en salud en 2019 en el régimen subsidiado alcanzó 225.077 afiliados y en el régimen contributivo 175.421 afiliados, con una cobertura del régimen subsidiado del 99,6% en 2019.

El Municipio no ha suscrito planes de ajuste fiscal con apoyo de la Nación y en el año anterior no contaba con medidas de planes de desempeño relacionados con el uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

El municipio mantuvo las calificaciones de capacidad de pago de 'A' en 2019, por el Comité Técnico de BRC Estándar and Poor,s.

¹Fuente: <http://terridata.dnp.gov.co> 2019

² Las proyecciones del DANE censo 2005, indicaban para el año 2019, que en el municipio de Pasto habitaban 460.454 personas.

³ Fuente DANE. Cuentas nacionales de abril 2021 con proyecciones Base 2015 año 2019

⁴ Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras

⁵ Incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción.

⁶ Incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; actividades de los hogares individuales

⁷ Fuente: DANE. Actualizado el 5 de abril de 2021

⁸ Fuente: Índice de Precios al Consumidor - DANE. Fecha de Publicación: 05 de abril de 2020.

⁹ Fuente: DANE - Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Información correspondiente a personas residentes en hogares particulares. Fecha de actualización: 25 de noviembre de 2019.

En 2019 generó balances financieros positivos; dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central y sus órganos de control; mantuvo un nivel de endeudamiento prudente y sostenible con sus metas de marco fiscal; obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración¹⁰, los órganos de control y las secretarías de educación y salud al cierre de 2020 ascendía a 1.126 cargos¹¹, distribuidos así: 49% en la secretaría de educación; 43% en la Administración Central y el resto de las secretarías; 5% en los organismos de control y 3% en la secretaría de salud. Sobre la totalidad de la planta, el 2% corresponden al nivel directivo, 2% asesor, 16% profesional, 19% técnico y 62% asistencial. Por tipo de vinculación la planta estaba conformada por 86% de empleados inscritos en carrera administrativa¹², 8% de libre nombramiento y remoción y 6% de trabajadores oficiales.

La planta de docentes¹³ contó con 2.484 personas de las cuales 95% eran docentes; 5% directivos docentes y no se reportaron cargos administrativos.

El municipio comprometió recursos por \$54.075 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 98% para cubrir gastos de inversión y el 2% se destinaron para atender gastos de funcionamiento.

A diciembre de 2019, el Municipio¹⁴ contaba con 474 pensionados, de los cuales 241 son titulares de la pensión y los 233 son beneficiarios de pensión por sobrevivencia, se cancelan 14 mesadas en el año con un promedio mensual de \$667 Millones de Pesos y se incrementan anualmente de acuerdo al I.P.C. del año inmediatamente anterior

El municipio al cierre de 2020 reportó siete entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. PASTO SALUD	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO - INVIPASTO -	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

¹⁰ Según información reportada por el municipio a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS".

¹¹ Teniendo en cuenta información reportada por el Municipio al CHIP - de la CGR.

¹² El formulario de CGR PERSONAL Y COSTOS PERSONAL, de la Contraloría General de la República, incluido en el CHIP de la Contaduría General, no incluye la clasificación de provisiones como opción al tipo de nombramiento, por cuanto se presume que estos cargos hacen parte de los datos incluidos en carrera administrativa.

¹³ Se incluye la Planta Docente, como quiera que se trata de servicios de personal directamente relacionados con la prestación del servicio educativo, y sus gastos asociados hacen parte integral de los presupuestos de inversión de los municipios, los cuales se financian con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

¹⁴ Información de los Estado de situación financiera a 31 de diciembre de 2020 del Municipio San Juan de Pasto

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL¹⁵

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) disminuyeron 2% en términos reales frente a la vigencia anterior y se ejecutó el 97% de lo presupuestado para la vigencia; 61% fueron transferencias; 20% ingresos propios y 19% recursos de capital. Al excluir los recursos del balance, la venta de activos y otros y los desembolsos de crédito, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$672.824 millones y representaron el 81% del total.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	169.319	169.726	-1%	20%	20%
Transferencias	467.737	503.098	6%	56%	61%
Ingresos de capital	194.362	157.266	-20%	23%	19%
Desembolsos del crédito	10.392	0	-100%	1%	0%
Recursos del Balance	150.143	125.772	-18%	18%	15%
Otros ¹	33.826	31.494	-8%	4%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	831.418	830.090	-2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos por transferencias crecieron frente al periodo anterior (6% real); el mayor aumento se presentó en las transferencias para funcionamiento (76% real), dados los mayores recursos de transferencias del nivel nacional. Las transferencias para inversión también crecieron (5% real) frente al año anterior, especialmente las del Sistema General de Participaciones (SGP), en educación (5% real); seguida por salud (3%) y otros del SGP (3%), a diferencia de las transferencias en propósito general que presentaron descensos (3%) y agua potable y saneamiento básico, que se mantuvo estable.

La caída de los ingresos de capital obedece principalmente a los menores recursos provenientes del desahorro FONPET, destinados para salud (100% real), y otros desahorros y retiros (6% real), así como los denominados otros recursos de capital que también cayeron (65% real) frente al periodo anterior. Igualmente, no se registraron desembolsos de crédito y los recursos incorporados de la vigencia anterior se contrajeron (18% real).

Los ingresos tributarios tuvieron una variación negativa 7%, los mayores descensos en el recaudo se presentaron en las estampillas (27%), posiblemente como efecto de un menor nivel de contratación pública del Municipio y sus descentralizadas. Igualmente, bajas en el recaudo de la sobretasa a la gasolina (22%), como efecto del deterioro económico local surgido en aplicación de las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19; en el impuesto de industria y comercio con descenso de 4% real; posiblemente afectados por las campañas para desincentivar la compra de mercancía en Colombia, así como los controles de tránsito fronterizo para evitar la pandemia, implementadas por Ecuador, ya que el Municipio es altamente dependiente del comercio con dicho país. Igualmente, las medidas de distanciamiento social adoptadas por la emergencia sanitaria redujeron esta renta. El impuesto predial presentó un leve descenso explicado por la implementación de un descuento del 12% por pago oportuno.

¹⁵ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2020. Las inconsistencias detectadas se ajustaron de acuerdo con la ejecución presupuestal enviada en formato físico por la entidad territorial a la DAF. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); e informes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	9.035	6.747	-27%	7%	5%
Sobretasa a la gasolina	8.213	6.478	-22%	6%	5%
Impuesto predial unificado	52.413	52.559	-1%	38%	41%
Impuesto de industria y comercio	36.239	35.227	-4%	27%	27%
Otros impuestos	30.305	28.273	-8%	22%	22%
TOTAL	136.205	129.285	-7%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a \$10.839 millones, de los cuales el 99% correspondió a los recursos asignados a los fondos de compensación y desarrollo regional y el 0.01% restante al fortalecimiento y funcionamiento del sistema.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 8% del recaudo de ingresos totales del 2020 y el 2% de las transferencias.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	10.839	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2	0%
Fondo de Desarrollo Regional	4.823	44%
Fondo de Compensación Regional	6.014	55%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	10.839	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 del municipio ascendieron a \$697.286 millones, registró pagos de amortizaciones de la deuda por \$6.092 millones; intereses de deuda por \$3.659 millones y bonos pensionales y cuotas partes por \$564 millones; de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$707.601 millones, con un decrecimiento de 2% en términos reales con relación a la vigencia 2019; coherente con una política de reducción del gastos y priorización de la inversión, en un contexto de incertidumbre económica consecuencia de la evolución de la pandemia y la extensión de las medidas de aislamiento social, que indujo a la administración a aplazar el presupuesto de rentas e ingresos y gastos e inversiones por \$38.898 millones, mediante el Decreto 0252 del 18 de junio de 2020, igualmente a establecer restricciones presupuestales para el segundo semestre de 2020.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	68.364	71.507	3%	10%	10%
Inversión	630.661	625.779	-2%	89%	88%
Servicio de la deuda	12.900	10.315	-21%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	711.925	707.601	-2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición del gasto fue la siguiente: 77% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 11% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 10% a gastos de funcionamiento y 2% al servicio de la deuda.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real del 2%, la mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento correspondió a los gastos de personal y las transferencias, con 41% y 44% respectivamente; los gastos de personal cayeron 1% real y los gastos generales 2% real frente al periodo anterior.

De total de los gastos de personal sin incluir sectores de educación y salud, el 59% se destinó al pago de servicios personales asociados a la nómina, el 24% a servicios personales indirectos y 17% fueron contribuciones inherentes a la nómina.

Los gastos generales corresponden al 13% del total de los gastos de funcionamiento, de los cuales el 85% se destinó al pago de adquisición de servicios.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	28.425	28.615	-1%	43%	41%
Gastos generales	9.199	9.119	-2%	14%	13%
Transferencias	28.669	30.396	4%	43%	44%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	921	N/A	0%	1%
TOTAL	66.293	69.050	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión se contrajeron 2% en términos reales como consecuencia del menor gasto en formación bruta de capital (29%), especialmente en los sectores de educación (92% real) y salud (51%); así como la disminución en gastos operativos en sectores sociales de vivienda (42% real).

De manera conjunta, los nuevos compromisos de inversión en 2020 se redujeron en concordancia con el comportamiento del ingreso, la mayor parte de los recursos se comprometieron en el sector salud, que creció 7%.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

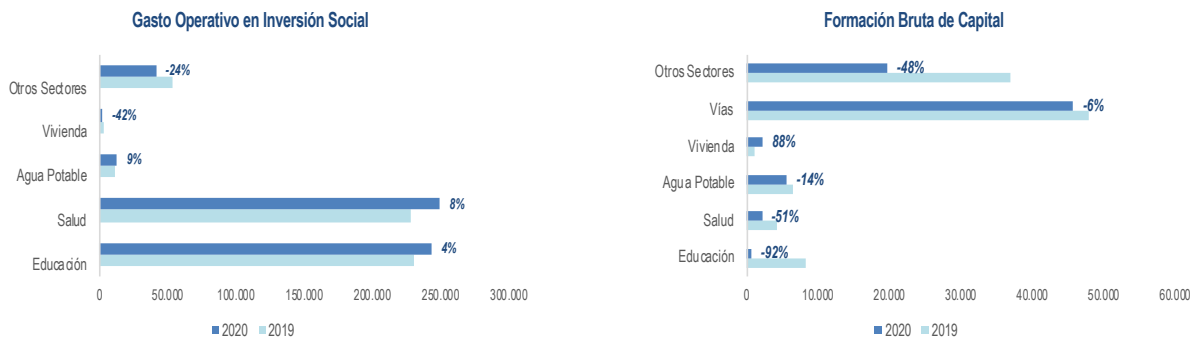
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	238.773	244.065	1%	38%	39%
Salud	231.591	251.479	7%	37%	40%
Agua Potable	17.991	18.426	1%	3%	3%
Vivienda	4.500	4.172	-9%	1%	1%
Vías	47.803	45.725	-6%	8%	7%
Otros Sectores	90.002	60.943	-33%	14%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	969	N/A	0%	0%
TOTAL	630.661	625.779	-2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020 se focalizó en la inversión, que representó el 88% del total, 10% en funcionamiento y 2% en servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP y otras de la nación, seguido de recursos de capital y rentas propias.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$10.813 millones, dirigidos en su totalidad a proyectos de inversión¹⁶.

Tabla 8
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD 2019-2020	Composiciones
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	10.813	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	10.813	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁶ El valor de los gastos comprometidos incluye los suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal, se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

3. Deuda Pública

En 2020 el Municipio pagó bonos pensionales y cuotas partes por \$564 millones y sirvió deuda financiera por \$9.751 millones (\$6.093 millones por amortizaciones y \$3.659 millones por intereses). El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue de \$59.582 millones y no obtuvo desembolsos del crédito.

En el marco del Convenio de Cofinanciación 019 del 6 de noviembre del 2009, suscrito entre el Municipio de Pasto y EMPOPASTO S.A., por el componente Agua para el campo, obligación asumida con recursos del BID a través del crédito CO-2183 suscrito entre EMPOPASTO S.A y BID¹⁷, Municipio pago por servicio de la deuda en Amortizaciones por \$237 millones y por intereses por \$315 millones. Recursos pignorados de agua potable y saneamiento básico al Fondo Nacional de Contingencias y al BID en proporción al recurso de crédito asumido por el municipio.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

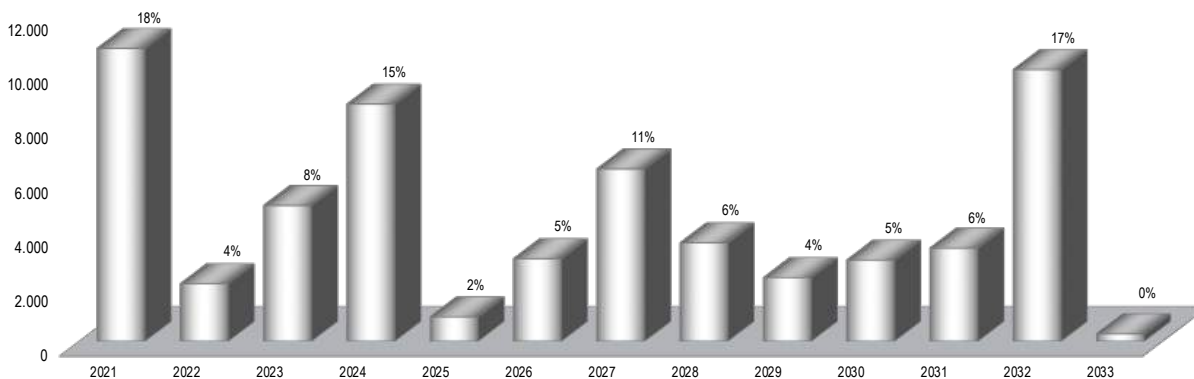
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	65.437	59.582	100%	PESO COL	DTF	2,0
Total Deuda Interna	65.437	59.582	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	65.437	59.582	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización comprenden los próximos doce años, en los cuales se proyecta cancelar el 100% del saldo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁷ Este crédito fue suscrito entre el BID y EMPOPASTO S.A., por lo tanto, los reportes e informes del Servicio Unificado de Deuda Pública - SEUD, los presenta EMPOPASTO S.A. El monto inicial del crédito fue de 27.8 millones de dólares de los cuales 3.8 millones de dólares asumió inicialmente el Municipio en el marco del Convenio de Cofinanciación 019 del 6 de noviembre del 2009, suscrito entre el Municipio de Pasto y EMPOPASTO S.A., para el componente Agua para el Campo, recursos que no fueron ejecutados en ese valor. Para el pago del servicio de la deuda, el Municipio de Pasto, efectúa reintegro por efecto de recobro a EMPOPASTO S.A. de los valores por servicio de la deuda, pagados proporcionalmente a la participación en el saldo de la deuda de los recursos efectivamente desembolsados y utilizados en el componente del Programa Agua para el Campo, por concepto de Intereses, Amortizaciones, Fondo de Contingencia, valores que tienen su correspondiente apropiación presupuestal en el gasto por servicio de la deuda.

El 14 de agosto de 2020.- El Comité Técnico de BRC Investor Services S.A. SCV asignó la calificación inicial de capacidad de pago de 'A' al Municipio de Pasto.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio durante 2020:

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	36.830	48.212
Resultado balance de capital	-70.994	-45.403
Déficit o superávit fiscal	-34.164	2.809
Financiamiento	153.657	119.680
Endeudamiento neto	3.416	-6.093
Recursos del balance	150.143	125.772
Venta de activos	97	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	119.493	122.489

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los resultados obtenidos a cierre de la vigencia fiscal muestran un superávit fiscal, dado el aumento del ahorro corriente que resultó suficiente para contrarrestar el déficit de capital. Al incorporarse las partidas de financiamiento (endeudamiento neto y recursos del balance), se obtuvo un superávit presupuestal de \$122.489 millones, cifra que representó el 18% de los ingresos corrientes generados por el municipio en 2020.

El aumento del balance corriente se vio influenciado principalmente por el crecimiento de los ingresos corrientes (4%), versus la reducción de los gastos corrientes (2%); los aumentos en el ingreso se presentaron especialmente por los mayores recursos de transferencias (6%) y en los gastos por menores gastos generales (4%).

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	10.839
Total compromisos SGR	10.813
RESULTADO SGR	26
Compromisos / Presupuesto Definitivo	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incluye en el análisis el efecto del SGR, con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$26 millones por la administración, alcanzando el 100% en la ejecución de éstos recursos.

En general el Municipio frente a un contexto de incertidumbre económica, por los efectos negativos en las finanzas de la Entidad Territorial de las medidas de distanciamiento social para contrarrestar la propagación del Covid-19, adoptó medidas como el aplazamiento en la ejecución de las rentas y gastos de la vigencia, la reducción del gasto de funcionamiento y la priorización de los gastos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable¹⁸

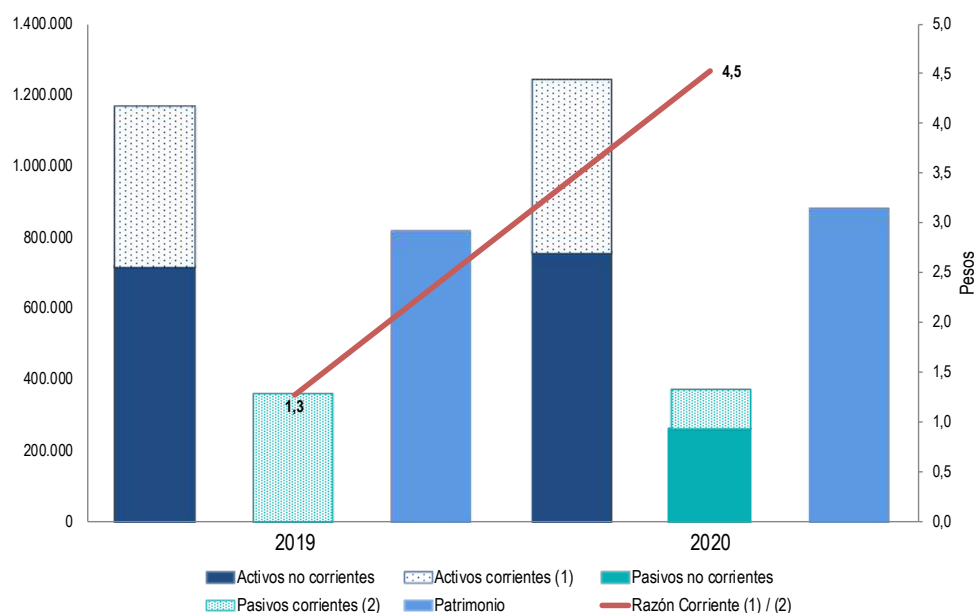
La información financiera del Municipio de San Juan de Pasto con corte a diciembre 31 de 2020, mostró activos totales de \$1.2 billones, los cuales crecieron 5% real con relación a la vigencia anterior. El 34% estuvo representado por propiedad, planta y equipo, el 18% por inversiones e instrumentos derivados; al igual que por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 13% por efectivo, 9% por bienes de uso y beneficio público y 8% por cuentas por cobrar.

Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por mayores inversiones e instrumentos derivados (4%) principalmente inversiones en controladas contabilizadas por el método de participación patrimonial (2%), y sociedades públicas bienes de uso público (49%).

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 6% con un saldo de \$483.214 millones, equivalentes al 39% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$364.460 millones y crecieron 2% real. El 64% estuvo representado por beneficios a empleados, 16% por préstamos por pagar, el 11% por cuentas por pagar, el 9% por otros pasivos y el 1% por provisiones. En su comportamiento se destacaron el aumento de cuentas por pagar (41%); principalmente por el aumento de recursos a favor de terceros; y otros pasivos (29%), principalmente compuestos por avances y anticipos recibidos (34%).

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

¹⁸ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes para 2020 determinó que existían \$4,5 de activos por cada peso de pasivo, mejorando la liquidez en 3,2 puntos frente a 2019. En general el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁹ se estimó en \$19.727 millones y se concentró principalmente en cuotas partes pensionales exigibles, saldos a favor de contribuyentes y obligaciones por prestación de servicios de salud.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del Municipio, desde la perspectiva contable, creció 6% real frente al periodo anterior y mejoró sus márgenes de liquidez, no obstante, se recomienda hacer seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo²⁰

Al término del ejercicio fiscal 2020, el municipio contaba con recursos disponibles diferentes al sistema general de regalías por \$181.929 millones, de los cuales el 100% correspondía saldos en la caja y bancos. Por otro lado, presentaba exigibilidades y reservas presupuestales diferentes al sistema general de regalías por \$54.107 millones, de las cuales el 50% representaban cheques no cobrados; 33% cuentas por pagar 12%; reservas presupuestales y 5% recursos de terceros.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del Municipio al cierre de 2020 con recursos diferentes al SGR, es superavitaria en \$127.822 millones, de los cuales el 76% se originó en la ejecución de recursos de destinación específica.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	49.202	19.758	29.444
De destinación específica	132.726	34.349	98.377
SGP	36.087	18.365	17.723
SGP Educación	15.522	10.150	5.372
SGP Salud	3.093	185	2.909
SGP Agua potable	3.840	2.486	1.354
SGP Propósito general	10.492	4.167	6.325
SGP Asignaciones especiales	3.140	1.378	1.762
Recursos del crédito	3.267	361	2.906
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	93.372	15.623	77.749
TOTAL	181.929	54.107	127.822

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 18%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 209% de SGP asignaciones

¹⁹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

²⁰ El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería, en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo. Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

especiales; el 48% del SGP propósito general; 14% del SGP agua potable; 3% de SGP salud y 32% de otros recursos de destinación específica distintos al SGP; resultados que indican rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de los recursos.

El indicador de liquidez del municipio fue de 3,36 respaldar deuda de corto plazo, de los cuales los del SGP y los que están con cargo a los demás recursos de destinación específica distintos al SGP muestran menor garantía (1,97).

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías²¹, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

En los ingresos corrientes de Ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo²² y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).

\$59.582 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020, financiada con recursos diferentes a regalías.
\$0 pesos de crédito nuevo en 2021²³.

Pago de amortizaciones de la deuda vigente por \$10.780 millones²⁴ y pago de intereses por \$5.882 millones estimados por el municipio²⁵ para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.

El municipio no reportó compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras²⁶ para la vigencia 2021.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 4%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 22%.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento del municipio, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 6% y 35%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia.

²¹ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

²² Por mandato del acto legislativo 05 de 2011 y de la ley 1530 de 2012, las regalías directas causadas hasta el 31 de diciembre de 2011 que fueron giradas a las ET en 2012 están en proceso de marchitamiento. De ahí, que los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR y en consecuencia dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2012. Así, en el marco del SGR los giros de regalías recibidos por las ET en virtud de lo dispuesto por las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 son de carácter transitorio, por lo tanto, no hay apalancamiento en estos recursos para nuevos endeudamientos y se deben aplicar las nuevas reglas.

²³ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

²⁴ Valor tomado de las proyecciones incluidas en el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2030

²⁵ Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

²⁶ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	219.771	194.714
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	219.771	194.714
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	67.515	63.646
3. Gastos recurrentes		34.770
4. Ahorro operacional (1-2-3)	152.257	96.298
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	48.802	68.529
5.1 Total saldo de la deuda	59.582	59.582
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	10.780	10.780
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		19.727
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	5.882	5.882
6.1 Total de intereses de la deuda	5.882	5.882
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	4%	6%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	22%	35%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020 se generó superávit primario por \$132.240 millones, cifra que representó 13 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y de capital y el 19% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el municipio de San Juan de Pasto se clasificó en categoría primera y según la información reportada a través del FUT por la administración municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 56%, nueve puntos porcentuales inferiores al límite máximo establecido por la ley 617/00.

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020²⁷, mostraron un descenso con relación al recaudo del periodo anterior (9%) real), mientras que los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley aumentaron 2%.

²⁷Dado que la entidad no reporta el 100% de los ingresos por derechos de tránsito, dados por el Artículo 15 de la Ley 1005 de 2006; por la cual se adiciona el recaudo total por el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, y en consideración al principio de universalidad ordenado en la Norma Orgánica del

Dada la categoría del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD y de acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020, el municipio cumplió con los límites para el nivel central.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	100.083	92.050	-9%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	49.227	51.146	2%
3. Relación GF/ICLD	49%	56%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-16%	-9%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En cuanto a las transferencias al Concejo, el Municipio sobrepasó el límite legal establecido por la ley 617 de 2000, igualmente el límite establecido por la mencionada ley para las transferencias a la Personería, caso contrario se dio en las transferencias a la Contraloría, en las que se cumplió con los límites legales.

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías y de la CGR en el caso del concejo y la personería municipal.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.999	3.068
2. Límite establecido por la Ley 617	3.024	2.961
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.501	1.381
3. Diferencia	-24	107

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.050	2.128
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.050	2.128
3. Diferencia	0	0

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Presupuesto, dado que, sin perjuicio de la distribución establecida por la Ley, sobre el municipio recae la titularidad de la renta, dicho ajuste aumentó los ICLD base para la Ley 617/2000 de \$91.204 a \$92.050.

Tabla 17
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.692	1.762
2. Límite establecido por la Ley 617	1.701	1.565
3. Diferencia	-9	197

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El Municipio para el periodo 2020 continuó reflejando alta dependencia de las transferencias de la Nación y en menor medida de los recursos de capital, influenciados por los recursos del balance; situación que evidencia la necesidad de fortalecer la generación de recursos propios y por ende aumentar la autonomía fiscal para inversión.

Al finalizar la vigencia los recursos efectivos del Municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto, adicionalmente, los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto indujeron un mayor superávit, como resultado de una política de reducción del gasto corriente y priorización de la inversión frente a las contingencias del deterioro de la económica regional por efecto de la pandemia.

La deuda pública se ha mantenido estable, por lo cual el Municipio continúa con capacidad de pago y exhibe al cierre de 2020 indicadores de sostenibilidad y solvencia aceptables y una calificación crediticia de A.

En relación con el cumplimiento de los límites de gasto establecidos en la ley 617 de 2000, la entidad cumplió con los límites de gasto del nivel central y el límite de las transferencias a la Contraloría, no obstante, no cumplió con los límites legales de las transferencias al Concejo y la Personería.

Por otro lado, existen posibles vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento por la entidad, originadas por el monto de las pretensiones por procesos judiciales que ascienden a \$121.079 millones.

Como se verá más adelante, continúa siendo fuente de riesgo la situación financiera de las entidades descentralizadas por la persistencia de indicadores de baja liquidez, en especial la Terminal de Transporte de Pasto S.A.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2020, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$6.412 millones para ser obligadas en la vigencia 2021, y que corresponden en 88% a recursos de destinación específica; presentándose reducción en el rezago presupuestal tanto en los recursos de destinación específica (70% real), como en los recursos de libre destinación (52% real). Los mayores montos de reservas se presentan en SGP propósito general (47%) y SGP agua potable (44%)²⁸. En relación con los actos de constitución de reservas Resolución No. 004 de enero de 2021, por los cuales se constituyeron reservas, se observa consistencia frente a las cifras registradas en el formulario de cierre fiscal.

Para el cierre de 2019, el municipio había constituido reservas presupuestales por \$27.042 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 53% de las mismas. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas. De la siguiente tabla se infiere que el municipio aumentó su rezago presupuestal con relación a lo observado en 2019.

²⁸ Es importante tener en cuenta la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal establecida en la Ley 819 de 2003, la administración departamental requiere tomar las acciones del caso en la planeación de la contratación y en el control del cumplimiento en la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia; o en su defecto, proceder con el mecanismo de vigencias futuras, según sea el caso.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	13.799	27.042
(-) Ejecutadas por funcionamiento	278	139
(-) Ejecutadas por inversión	11.479	14.083
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	2.041	12.820

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020, los aportes provisionados en la cuenta del Municipio en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 84,5%.²⁹

A 31 de diciembre de 2019, cuenta con 474 pensionados, de los cuales 241 son titulares de la pensión y los 233 son beneficiarios de pensión por sobrevivencia, se cancelan 14 mesadas en el año con un promedio mensual de \$667 millones.

4. Situación financiera del sector descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN), es la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN³⁰.

En 2020 las entidades descentralizadas del Municipio de Pasto registraron ingresos distintos al SGR por \$185.762 millones, equivalentes al 28% de los ingresos corrientes de la administración central del Municipio, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un superávit de \$11.018 millones, continuando con la tendencia positiva de los dos años anteriores, cinco de las siete entidades generaron superávit, dos de las cuales superaron el déficit de la vigencia anterior, una presentó déficit en la vigencia de análisis y tres de las EDS mantuvieron resultados superavitarios recurrentes.

En su orden los mayores déficits fiscales se presentaron en la U.A.E. Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto y en la Terminal de Transporte de Pasto S.A., los mayores superávits fueron generados por Empresa de Obras Sanitarias de Pasto EMPOPASTO; Pasto Salud; E.P.S. Servicio Público de Alumbrado Público de Pasto -SEPAL S.A.; Instituto Municipal de Vivienda y Reforma Urbana INVIPASTO y el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte.

En la Terminal de Transporte de Pasto S.A el déficit fiscal tiene una tendencia recurrente en el periodo 2018-2020, aunque disminuyó el monto de éste en la última vigencia; U. A.E. Sistema Estratégico de Transporte Público de Pasto el déficit se presenta en la última vigencia.

²⁹ Información de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

³⁰ Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

Llama la atención la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto EMPOPASTO; que aumentó catorce veces sus márgenes de superávit entre 2019 y 2020.

Tabla 19
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	0	25.895	-23.027	3%
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	764	2.523	1.872	3%
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	1.059	1.295	18.596	11%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	-3.109	-2.859	-1.691	0%
E.S.E. PASTO SALUD	5.509	15.405	14.651	10%
SUB TOTAL EMPRESAS	4.224	42.259	10.400	27%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	-433	-1.243	477	1%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	-188	-2.280	141	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-621	-3.524	618	1%
TOTAL GENERAL	3.603	38.735	11.018	28%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La entidad con niveles superiores de transferencias corrientes de la alcaldía fue la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto EMPOPASTO (11%). Por tipo, las empresas presentan una mayor dependencia de las transferencias sobre sus ingresos (27%), mientras que los establecimientos públicos presentan menor dependencia (1%).

Tabla 20
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	91,0%	0,0%	sin calificación
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A.	0,0%	31,2%	sin calificación
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	8,9%	131,7%	BBB- Vtr3
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	0,0%	33,2%	sin calificación
E.S.E. PASTO SALUD	1,3%	0,0%	sin calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	13,4%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO -INVIPASTO-	95,2%	0,0%	sin calificación
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	0,0%	0,0%	sin calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	59,7%		
TOTAL GENERAL	15,0%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que cinco de las EDS contaron lograron indicadores de liquidez por encima de 1,0, mejorando sus márgenes; todas las EDS exhibieron patrimonios positivos.

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales por \$13.342 millones, equivalentes al 7% de los ingresos corrientes del sector descentralizado. Las entidades con mayores pasivos contingentes fueron la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto EMPOPASTO y la ESE Pasto Salud.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: tres entidades registraron margen Ebitda³¹ positivo, de las cuales se destacan la Empresa de Obras Sanitarias de Pasto EMPOPASTO y la Empresa de Servicio Público de Alumbrado de Pasto, mientras que en el Instituto Municipal de Vivienda y Reforma Urbana de Pasto INVIPASTO y el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte y la Terminal de Transporte de Pasto S.A, el resultado fue negativo.

El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE³² -, cinco de las EDS cerraron con indicador positivo, destacándose la E.S.E Empresa de Servicio Público de Alumbrado de Pasto, el Instituto Municipal de Vivienda y Reforma Urbana de Pasto INVIPASTO y el Instituto Municipal para la Recreación y el Deporte.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
U.A.E. SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO	10,9	0,1	0	-5%	N.D.
E.S.P. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO DE PASTO - SEPAL S.A	0,3	0,3	0	11%	23%
EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE PASTO -	1,3	0,4	7.009	5%	33%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PASTO S.A.	0,2	0,1	0	-4%	-18%
E.S.E. PASTO SALUD	1,0	0,3	6.305	6%	1%
SUB TOTAL EMPRESAS			13.315		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REFORMA URBANA DE PASTO - INVIPASTO-	1,2	0,1	0	9%	-829%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE - SAN JUAN DE PASTO	2,4	0,1	27	8%	-15%
TOTAL GENERAL			13.342		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, la Terminal de Transporte de Pasto S.A, mostró la mayor situación de riesgo financiero al generar resultado fiscal negativo recurrente, problemas de liquidez y márgenes Ebitda negativos, aspectos que llaman a un monitoreo permanente por parte de la administración local.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Para el periodo 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS no reportó para el municipio de Pasto, riesgo alto en ninguno de los componentes sectoriales; actualmente no está priorizado para iniciar la etapa de seguimiento.

6. Pasivos Contingentes

En 2020 se encontraban vigentes 808 procesos judiciales, los cuales se dividían en: 19 acciones constitucionales (de grupo, popular y de cumplimiento), 175 demandas administrativas (reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad simple, nulidad electoral, nulidad por inconstitucionalidad, acción contractual, cobro coactivo, ejecutivo contractual y singular), 11 demandas laborales, 603 por acción de tutela.

³¹ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

³² El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Tabla 22
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	1	1	27.293	27.293	22%	23%
Acción de Cumplimiento	0	2	0	0	0%	0%
Acción Popular	15	16	8.920	1.406	7%	1%
Acción de Tutela	0	603	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	12	11	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	80	75	22.278	27.783	18%	23%
Acción Contractual	10	10	15.888	15.859	13%	13%
Acción de Reparación Directa	80	72	45.069	45.389	37%	37%
Ejecutivo Contractual	1	3	1.454	1.546	1%	1%
Ejecutivo Singular	3	1	409	66	0%	0%
Ordinario Laboral	13	11	1.631	1.599	1%	1%
Administrativo de Cobro Coactivo	8	3	208	135	0%	0%
TOTAL	223	808	123.151	121.076	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Según el nivel de riesgo el Municipio de Pasto, cuenta con criterios para identificar el nivel de riesgo de pérdida de una demanda, según dicha clasificación la Oficina Asesora Jurídica informó que en la vigencia 2020, el 47% de los procesos se encontraba clasificado en riesgo Bajo (\$57.115 millones); el 42% en riesgo medio (\$50.505 millones) y el 11% en riesgo alto (\$13.455 millones).

7. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Educación

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No. 1-2019-089720 del 26 de septiembre de 2017, en el cual indica que el Municipio de Pasto presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especial casos asociados al Sector Educación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Municipio y solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial conducente a preparar la visita de reconocimiento institucional respectiva.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la vigencia 2020, el Municipio de San Juan de Pasto evidenció un leve deterioro económico como consecuencia de las medidas de distanciamiento social para contener la pandemia de COVID-19 que redujeron la generación de ingresos. No obstante, los impactos en los ingresos propios fueron moderados con contracción leve a un dígito.

El municipio presentó superávit fiscal, explicado por el incremento del ahorro corriente, igualmente al incorporarse las partidas de financiamiento, se amplió el superávit presupuestal. Así mismo, dio cumplimiento a los indicadores de gasto del sector central y a la contraloría, no obstante, superó los límites legales para las transferencias del Concejo y la Personería; mantuvo un endeudamiento sostenible y obtuvo cierres de tesorería y contable positivos.

En cuanto los riesgos del sector descentralizado, es conveniente que se revise la situación de la Terminal de Transporte de Pasto S.A, por cuanto viene acumulando desequilibrios financieros que pueden afectar las finanzas del municipio.

El municipio mantiene acciones para mejorar el recaudo, coherente con una política anti cíclica de control adecuado de gastos y endeudamiento, como mecanismo de respuesta en un contexto de incertidumbre sobre los efectos fiscales y presupuestales ocasionados por la pandemia del Covid-19. Dentro de esta política el Municipio decidió implementar cambios en el calendario

tributario, con el fin de contrarrestar el impacto económico en los contribuyentes y su posible deterioro en la capacidad de pago; así como el aplazamiento en la ejecución de las rentas y gastos de la vigencia; y debido al menor flujo de caja solicitó congelar los pagos de algunos de sus créditos. Esto significa una menor presión de la caja, aspectos que ayudaron a afrontar la actual coyuntura económica y emergencia sanitaria.

Los principales retos de la administración territorial se orientan a continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza.

Fortalecer las acciones de generación de ingresos corrientes de libre destinación, así como la continuidad en la implementación de las políticas de fiscalización y control. Dados los impactos en el sector empresarial, es conveniente actualizar la información de los sectores económicos del municipio, con el propósito de mejorar los márgenes en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

Igualmente, mantener la gestión orientada al fortalecimiento tributario, al igual que políticas conservadoras en el manejo de los gastos y la solvencia y sostenibilidad de la deuda en niveles aceptables.

MUNICIPIO SAN JUAN DE PASTO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	704.318
INGRESOS CORRIENTES	672.824
Tributarios	129.285
No Tributarios	40.442
Transferencias	503.098
GASTOS (sin financiación)	701.508
GASTOS CORRIENTES	624.612
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	69.050
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.457
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	564
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	548.882
Intereses y Comisiones de la Deuda	3.659
BALANCE CORRIENTE	48.212
INGRESOS DE CAPITAL	31.494
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	76.897
BALANCE DE CAPITAL	-45.403
BALANCE TOTAL	2.809
FINANCIACIÓN	119.680
Endeudamiento Neto	-6.093
Desembolsos	0
Amortizaciones	6.093
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	125.772
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	830.090
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	707.601
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	122.489
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	27.042
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	14.222
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	12.820

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Pereira es la capital del Departamento de Risaralda, forma parte del Eje Cafetero, región que se define como un conjunto de ecosistemas donde coexisten conjuntos ecológicos y humanos que conforman el trío de ciudades Manizales – Pereira - Armenia. Acorde con la información consignada por la Gobernación en la última versión de su Marco Fiscal de Mediano Plazo, en ese contexto territorial marchan proyectos viales periféricos de gran impacto en la economía regional, orientados a la integración con el puerto de Buenaventura, tras la búsqueda de mercados externos. Este tipo de proyectos provee al municipio una oportunidad para el desarrollo y consolidación de su vocación económica, como centralidad en el marco de la región Eje Cafetero.

La región mostró un comportamiento desfavorable en varias de sus actividades económicas durante el primer trimestre de 2020, afectado en gran parte por el confinamiento frente al covid-19. Se presentaron descensos anuales en diferentes variables de la actividad constructiva, la producción minera, las ventas del comercio (incluido vehículos y motos), el transporte terrestre y aéreo, la actividad pecuaria y el consumo de energía no regulada. Por su parte, creció la industria, especialmente la de alimentos; el desempleo y la inflación aumentaron en Pereira¹.

La población pereirana se proyecta en 477.027 personas para el año 2020 según el DANE; de los cuales en promedio el 85% se ubica en la zona urbana y el 15% en el área rural; concentrando cerca del 51% de los habitantes que habitan en el departamento de Risaralda.

El PIB de Colombia creció a una tasa promedio anual de 3,5% en el periodo 2005 - 2017 mientras que Risaralda lo hizo en promedio a 3,1%. El PIB de Risaralda pasó de representar el 1,6% del PIB nacional en el año 2000 al 1,5% en 2017. La actividad económica del municipio se vio afectada por el aumento del tipo de cambio, que incentivó el comercio, debido a que los ingresos de las remesas se incrementaron en moneda nacional aproximadamente 7%. Mientras que información y comunicaciones disminuyó 46,6%. El sector servicios representa más del 57% de la actividad económica del municipio y del departamento, dejando relegadas las actividades industrial y agropecuaria. El municipio de Pereira cuenta con un total de 37.586 Ha. dedicadas al sector agropecuario, 12.901 Ha. dedicadas a agricultura y 24.685 Ha. a la producción ganadera.

Los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares indican que en 2017 el nivel de pobreza de Pereira fue del 12,7% (cuatro puntos porcentuales menos que en 2016), el de pobreza extrema fue 0,8% (un punto porcentual menos que en 2016), de manera que la calidad de vida mostró un mejoramiento, que también se reflejó en la reducción del Coeficiente de Gini.

Con indicador de pobreza monetaria de 28,7 %, Pereira se ubicó en 2019 como la sexta ciudad con el menor índice de pobreza del país. La brecha o intensidad de la pobreza mide la cantidad de dinero que le falta a una persona pobre para dejar de estar en esa situación, es decir, para alcanzar la línea de pobreza.

En cuanto a la incidencia de la pobreza monetaria extrema, la ciudad ocupa el segundo lugar, con un indicador de 2,6% de la población en esta condición, que se deterioró en 2019.

En 2019 el municipio percibió ingresos diferentes a los provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), por \$952.422 millones, suma que representó un aumento real anual de 2% respecto a 2018; los ingresos tributarios rebasaron los \$300.000 millones, y mostraron un crecimiento real del 2% respecto a la vigencia anterior.

Los gastos financiados con recursos distintos al SGR sumaron \$844.686 millones, su principal rubro (la inversión) se incrementó 3%, mientras Funcionamiento cayó, y el Servicio de la deuda aumentó 6%.

¹ VER. Boletín Económico Regional, Banco de la República. I Trimestre de 2020.

En 2019 el municipio cerró la vigencia con un saldo de deuda pública por \$115,745 millones. El 2 de junio de 2020: Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del municipio de Pereira en 'AAA(col)' y 'F1+(col)', respectivamente. La Perspectiva es Estable.

En 2019 Pereira arrojó un déficit fiscal aproximado de \$26.000 millones que, por el mejor desempeño del Balance corriente, se redujo casi a la mitad del déficit presentado en 2018; al considerar en el análisis de la vigencia las partidas de financiamiento, el municipio presentó en 2019 un superávit presupuestal de \$107.736 millones.

Los estados financieros del Municipio con corte a diciembre 31 de 2019 mostraron activos totales de \$2,4 billones, esto es 3% mayores que los de 2018. Los pasivos totales sumaron \$1,07 billones, 6% menos que en 2018; existían \$2,5 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que la relación bajó \$1,1 respecto a 2018.

En la vigencia fiscal 2019 el Municipio cumplió los límites dispuestos por la Ley 617 de 2000 en los temas relacionados con la disciplina fiscal en temas como el porcentaje de Gastos de funcionamiento financiados con Ingresos corrientes de libre destinación, como de las transferencias a los órganos de control para su funcionamiento.

El consolidado del sector descentralizado pereirano presentó en 2019 un superávit fiscal de \$13.642 millones, resultado equivalente al 25% del obtenido en 2018. Tres de las quince EDS de Pereira, y especialmente la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira y el Instituto de Movilidad de Pereira, arrojaron déficit significativo; las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a \$434.460 millones, de los cuales el 99,6 se concentraron en tres entidades; y de estas la más comprometida es Megabús con un monto cercano a los \$300.000 millones.

A finales de 2019, el Municipio enfrentaba 1.380 procesos judiciales en su contra con pretensiones por \$443.629 millones (\$110.000 millones más que en 2018). Desde el punto de vista del monto comprometido en las pretensiones, 49% se relacionaba con acciones de grupo.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información reportada a la CGR, en 2020 la administración central se encontraba conformada por un total de 908 cargos (8 más que un año atrás), 88% de los cuales, en términos de número de empleos, correspondía al Despacho, 2% a Secretaría de Salud y el 10% restante a los organismos de control.

El 41% de los funcionarios eran profesionales o técnicos, el resto eran del nivel asistencial; el costo total de la planta sumaba casi \$8.909 millones, de los cuales el 33% pagó el nivel asistencial, 25% el profesional y 26% el directivo.

En 2020 el Municipio contrató la ejecución de órdenes de prestación de servicios por \$85.613 millones, el 96% de la cual se destinó a inversión ejecutada desde el nivel central.

B. Sector Descentralizado

Al término del año 2020 el sector descentralizado del Municipio de Pereira estaba compuesto por 13 entidades, 7 constituidas como empresas industriales y comerciales del Estado, 1 como sociedad de economía mixta, 1 como empresa social del Estado y 4 como establecimientos públicos (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALICANTARILLADO DE PEREIRA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DE PEREIRA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. GESEP S.C.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. PLANTA DE TRATAMIENTO VILLA SANTANA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
MEGABUS S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE MASIVO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PEREIRA S.A.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. SALUD PEREIRA	E.S.E.	SALUD
FONDO REGIONAL DE GARANTIAS DEL CAFÉ S.A.	S.E.M.	FONDOS
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
AREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE	ASOCIACIONES Y ENTIDADES SUPRA	AREAS METROPOLITANAS
AEROPUERTO MATECAÑA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
CORPORACIÓN DEPORTIVA CENTENARIO DE PEREIRA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUTO DE MOVILIDAD DE PEREIRA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 el municipio percibió ingresos diferentes a los provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), por \$938.333 millones, suma que representó una caída real anual de 3% respecto a 2019. La caída reflejó principalmente el comportamiento de los Ingresos de capital, que disminuyeron 21%, mientras el recaudo propio cayó 2% y las Transferencias (el rubro más importante de los ingresos de la entidad) crecieron 4%.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	329.797	328.496	-2%	35%	35%
Transferencias	434.066	458.804	4%	46%	49%
Ingresos de capital	188.560	151.033	-21%	20%	16%
Desembolsos del crédito	14.060	0	-100%	1%	0%
Recursos del Balance	128.838	115.659	-12%	14%	12%
Otros ¹	45.662	35.375	-24%	5%	4%
RECAUDOS DEL AÑO	952.422	938.333	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020 los ingresos tributarios aumentaron 1% real respecto a la vigencia anterior. De modo que prosiguió, aunque a menor ritmo, la tendencia creciente que trae ese rubro desde el cuatrienio anterior cuando había aumentado a un promedio del 13% anual, hecho revelador de la gestión de las autoridades fiscales en el tema impositivo (Tabla 3).

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	6.010	6.085	0%	2%	2%
Estampillas	10.855	10.980	0%	4%	4%
Sobretasa a la gasolina	24.077	20.314	-17%	8%	7%
Impuesto predial unificado	100.566	116.621	14%	33%	38%
Impuesto de industria y comercio	96.310	92.828	-5%	32%	30%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	366	371	0%	0%	0%
Otros impuestos	64.080	62.874	-3%	21%	20%
TOTAL	302.263	310.072	1%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Resalta la caída de la Sobretasa a la gasolina (17% real); también cayó el recaudo del Impuesto de industria y comercio, mientras el del Impuesto predial aumentó 14%, pudiendo así contrarrestar las caídas de los demás tributos con respecto a 2019.

En resumen, la vigencia 2020 registró un pobre comportamiento en los rubros de Ingresos corrientes, incluidos los Ingresos de capital sufrieron una caída reflejada en la tendencia presentada por todos sus componentes. Lo ocurrido con los ingresos tributarios, y especialmente con los Impuestos de industria y comercio y vehículos automotores obedeció a hechos asociados con la persistencia de la crisis sanitaria producida por el Covid-19, que llevaron al confinamiento de la población y a la fijación de restricciones para diversas actividades económicas, que desaceleraron su ritmo tradicional.

2. Gastos

En 2020 los gastos que fueron financiados con recursos distintos al SGR sumaron \$819.705 millones, cifra que reflejó un decrecimiento real del 5% frente al año anterior, explicado especialmente por el principal rubro, Inversión, que cayó 5%, mientras Funcionamiento aumentó 1% y el Servicio de la deuda disminuyó 13%. (Tabla 4).

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	133.260	136.865	1%	16%	17%
Inversión	690.013	663.834	-5%	82%	81%
Servicio de la deuda	21.413	19.006	-13%	3%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	844.686	819.705	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El desempeño de los Gastos de funcionamiento reflejó de manera especial el descenso del 5% presentado por los Gastos generales, mientras los de personal (el renglón más representativo) aumentaron 5% y las transferencias para funcionamiento mostraron una caída, aunque leve.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	69.399	74.129	5%	52%	55%
Gastos generales	24.487	23.711	-3%	19%	17%
Transferencias	38.333	38.049	-2%	29%	28%
TOTAL	132.219	135.889	1%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A su turno, la inversión sectorial disminuyó 5% frente al año anterior, reflejo especialmente de los menores valores ejecutados en los sectores de Vivienda y Vías; a su turno los sectores más representativos fueron Educación y Salud, con el 40 y el 31%, respectivamente (Tabla 6). Acorde con explicaciones de la administración, la Inversión municipal se vio afectada por la reducción de ingresos propios ya mencionada, aunque se logró recuperar al final de la vigencia; así mismo, influyó el necesario replanteamiento del Plan de Desarrollo, como estrategia para afrontar de mejor manera la pandemia y particularmente para amortiguar su impacto negativo sobre los grupos más vulnerables de la población.

En el nivel agregado, en 2020 la mayor parte de la inversión en Pereira la copó la Inversión social (88%), mientras la inversión en formación bruta de capital significó el 12%.

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	256.934	263.745	1%	37%	40%
Salud	173.313	203.982	16%	25%	31%
Agua Potable	11.293	11.174	-3%	2%	2%
Vivienda	5.777	2.170	-63%	1%	0%
Vías	81.553	35.878	-57%	12%	5%
Otros Sectores	155.420	144.477	-9%	23%	22%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	5.724	2.408	-59%	1%	0%
TOTAL	690.013	663.834	-5%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, en 2020 el Municipio disminuyó sus gastos totales, con el principal énfasis en la Inversión, que es su renglón de gastos más representativo.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio no obtuvo desembolsos de crédito interno y realizó amortizaciones por \$15.134 millones, cerrando la vigencia con un saldo de deuda pública por \$100.611 millones (Tabla 7). La mayor porción de la deuda ha sido destinada por las administraciones recientes a la ejecución de proyectos de infraestructura, principalmente vías.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

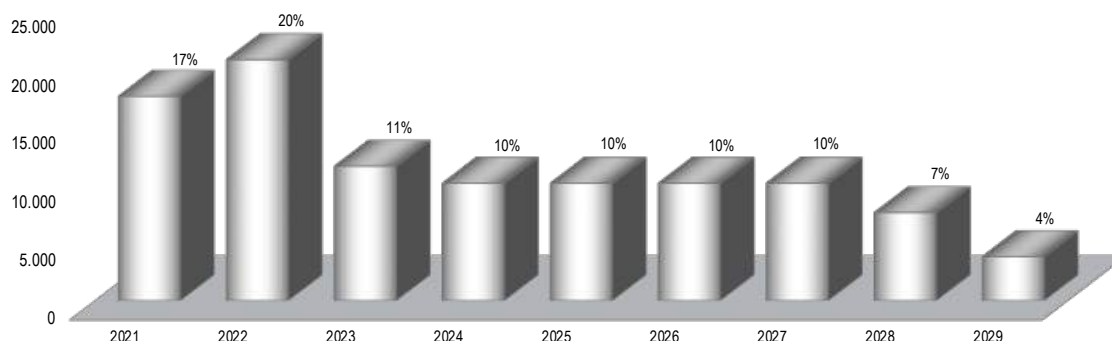
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	115.745	100.611	100%	COP	DTF	2-2,5
Total Deuda Interna	115.745	100.611	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	115.745	100.611	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda pública interna indica que en 2023 el municipio habrá amortizado el 51% del capital, como se aprecia en el Gráfico.

Gráfico 1
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 2 de junio de 2020: Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del municipio de Pereira en 'AAA(col)' y 'F1+(col)', respectivamente. La Perspectiva es Estable. La afirmación de las calificaciones tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que Pereira preservará un desempeño presupuestario estable y una deuda adecuada con una razón de repago esperada que continuará en el rango menor que 5 veces (x) y una cobertura del servicio de deuda superior a 2x en el mediano plazo, en línea con los resultados del año pasado.

Las calificaciones de Pereira reflejan la combinación del perfil de riesgo de 'Rango Medio Bajo' y un puntaje de sostenibilidad de la deuda de 'aa' en el escenario de calificación de Fitch. La Perspectiva Estable refleja la expectativa de la agencia de que las métricas de deuda del Municipio se mantendrán en línea con el escenario de Fitch.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

En 2020 el municipio registró un balance positivo en su cuenta corriente, 12% inferior al obtenido un año atrás, consecuencia principalmente de la desaceleración de los ingresos corrientes, mientras los gastos disminuyeron 5%, mientras arrojó un déficit nuevamente en el balance de capital, mucho menor que el reportado en 2019; así las cosas, Pereira arrojó un superávit fiscal aproximado de \$18.000 millones demostrando un mejor desempeño que en 2019, cuando el déficit superó los \$25.000 millones (Tabla 8).

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	72.150	61.688
Resultado balance de capital	-98.139	-43.861
Déficit o superávit fiscal	-25.989	17.827
Financiamiento	133.725	100.801
Endeudamiento neto	910	-15.134
Recursos del balance	128.838	115.659
Venta de activos	3.976	276
RESULTADO PRESUPUESTAL	107.736	118.628

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al considerar en el análisis de la vigencia las partidas de financiamiento, el municipio presentó en 2020 un superávit presupuestal de \$118.628 millones, en el que jugaron papel fundamental los Recursos del balance. Resalta en esta oportunidad que entre el resultado presupuestal de 2018 y los Recursos del balance ejecutados en 2019 existe una brecha aproximada de \$8.000 millones, reflejo de una mejoría en la contabilización con respecto a años anteriores.

Vale la pena reiterar que la acumulación de disponibilidades de caja, incorporadas presupuestalmente como recursos del balance, ha sido una característica común en la estructura presupuestal de la entidad, lo que podría indicar la existencia de debilidades en la gestión financiera del municipio, como quiera que da lugar a la ocurrencia de retrasos en la ejecución de los recursos programados en la vigencia fiscal, y principalmente a finales de la vigencia propicia la acumulación de cuantiosos recursos inactivos que no se compadecen con las demandas de inversión para los diferentes sectores.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Las Entidades de Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP).

Los estados financieros del Municipio con corte a diciembre 31 de 2020 mostraron activos totales de \$2,5 billones, esto es 1% menos que en 2019. El 33% estuvo representado por Bienes de uso público, que crecieron 4% anual; 23% por Propiedades, planta y equipo, que cayeron 2% respecto a 2019 y 22% por Inversiones e instrumentos derivados que disminuyeron 1% frente a la vigencia anterior.

En la misma fecha de corte los pasivos totales sumaron \$1,04 billones, 6% menos que en 2019. El 39% del pasivo estuvo representado por los beneficios a los empleados, 19% por las provisiones y 27% por Otros pasivos.

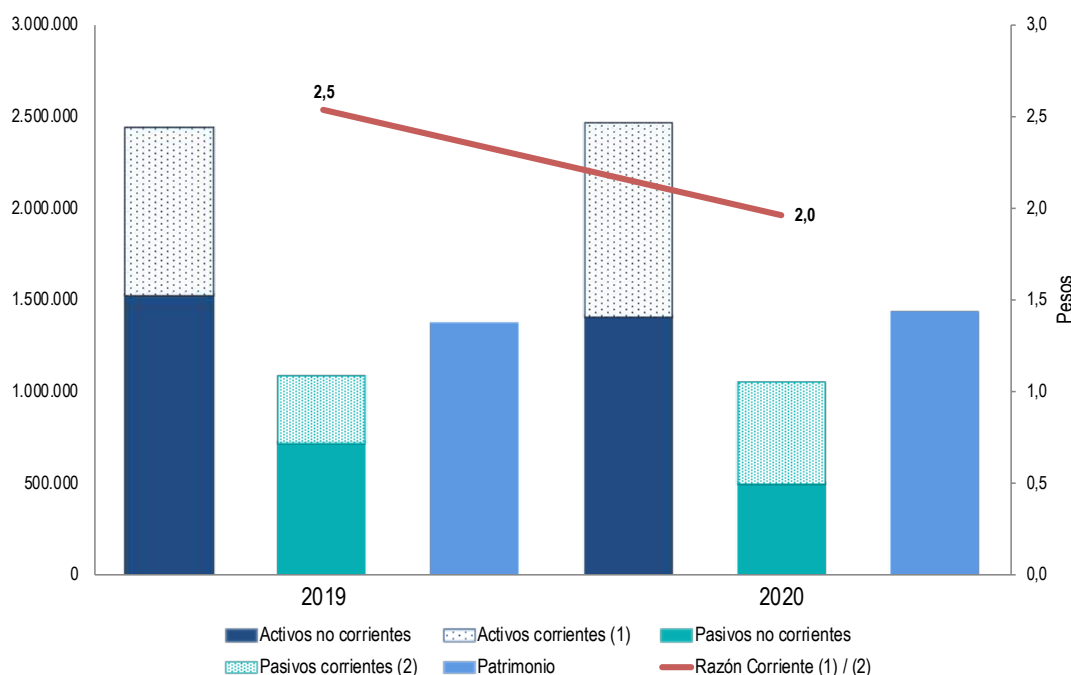
Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de \$1,06 billones, crecieron 14% y aportaron el 43% al Activo total (5 puntos porcentuales más que en 2019).

Del pasivo total, el 52% fue clasificado como corriente (18 puntos porcentuales más que en 2019); este rubro aumentó 48% frente al año anterior.

A finales de 2020 existían \$2,0 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que la relación bajó \$0,5 respecto a 2019. En todo caso, la razón calculada indica, en principio, que el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) se estimó en \$296.603 millones, \$40.000 millones por debajo del nivel presentado un año atrás; por su volumen, el monto constituye una variable importante a considerar si se trata de buscar nuevos préstamos.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

3. Liquidez y Solvencia de Corto plazo

Al término del ejercicio fiscal 2020, el municipio contaba con recursos disponibles por \$208.009 millones, depositados en caja y bancos (88%) y encargos fiduciarios (12%). Por otro lado, presentaba exigibilidades por \$38.699 millones, de las cuales el 80% eran Reservas presupuestales.

Así las cosas, el municipio cerró la vigencia con un superávit de disponibilidades netas por casi \$170.000 millones, resultado que se explicó en el 82% por los excedentes de los recursos de libre destinación y en el 18% por los de destinación específica (Tabla 9).

Desde el punto de vista sectorial, se evidencia que todos los sectores registraron superávit de disponibilidades netas, lo cual sirve para reiterar las posibles deficiencias de la administración en materia de ejecución presupuestal.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	171.976	31.833	140.143
De destinación específica	36.033	6.867	29.167
SGP	18.104	6.521	11.583
SGP Educación	4.741	2.520	2.222
SGP Salud	2.924	809	2.115
SGP Agua potable	4.398	1.972	2.426
SGP Propósito general	3.972	1.221	2.751
SGP Asignaciones especiales	2.069	0	2.069
Recursos del crédito	5.720	0	5.720
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	12.209	345	11.864
TOTAL	208.009	38.699	169.310

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior y SGR).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras. Específicamente, aquellas con fuente de financiación en los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad²: intereses / ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 22% (Tabla 10).

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

² Se reitera que esas cifras posiblemente cambiarán una vez efectuados los ajustes correspondientes en las cifras que dieron origen a la tabla.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 4% y 123%, respectivamente. En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2018 tenía más de un año de causación.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de ahorro primario (\$106.735 millones) sin incluir recursos del SGR, equivalente a casi 5 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2019, no evidencia riesgos significativos sobre las garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio, puesto que dicho índice se explica por condiciones coyunturales, toda vez que parte de la inversión fue financiada con crédito.

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	375.284	309.579
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	413.555	338.522
1.2 Vigencias futuras	38.271	28.942
2. Gastos de funcionamiento	125.385	121.364
3. Gastos recurrentes		57.516
4. Ahorro operacional (1-2-3)	249.898	130.699
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	83.212	379.815
5.1 Total saldo de la deuda	100.611	100.611
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	17.399	17.399
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		296.603
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	5.376	5.376
6.1 Total de intereses de la deuda	5.376	5.376
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	22%	123%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia fiscal 2020 la relación gastos de funcionamiento (GF) e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para el nivel central se ubicó en 40% (un punto porcentual menos que en 2019), cumpliendo así el límite dispuesto por la Ley 617 de 2000 para las administraciones municipales de categoría 1.

Con respecto al periodo anterior, tanto los ICLD como los GF decrecieron (Tabla 11).

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	264.269	263.395	-2%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	103.789	104.220	-1%
3. Relación GF/ICLD	39%	40%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-26%	-25%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En lo que concierne a los órganos de control, los gastos de funcionamiento del Concejo, Personería y Contraloría estuvieron dentro de los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 (Tablas 12, 13 y 14).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	4.443	4.536
2. Límite establecido por la Ley 617	5.486	5.531
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	3.964	3.951
3. Diferencia	-1.044	-995

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.228	3.350
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	3.263	3.387
3. Diferencia	-36	-37

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.077	3.284
2. Límite establecido por la Ley 617	4.493	4.478
3. Diferencia	-1.415	-1.194

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Entre los principales retos de la administración municipal se encuentra la búsqueda de mecanismos alternativos de coordinación con la política económica nacional con miras a fortalecer la actividad económica del ente territorial en circunstancias macroeconómicas difíciles. Los ejes fundamentales de Pereira han sido el comercio y la construcción, que deberán mantener los incentivos necesarios para conseguir los objetivos de inversión municipal.

Hace ya bastante tiempo que la estructura financiera del municipio se ha caracterizado por la acumulación de disponibilidades de caja de vigencias anteriores que le han permitido compensar el déficit fiscal de cada anualidad, situación que representa debilidades en la gestión financiera del municipio, puesto que pueden significar retrasos en la ejecución de los recursos programados en cada vigencia y propicia la conservación de activos líquidos inactivos ante demandas progresivas de inversión.

Pese a que el ritmo de recaudo ha mejorado en los últimos años, existen aún posibilidades de incrementar el esfuerzo fiscal municipal a través del fortalecimiento de medidas de control que permitan reducir los saldos de la cartera tributaria.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 el municipio contaba con reservas presupuestales por \$45.091 millones, de los cuales obligó el 77% en inversión (Tabla 15). La porción no ejecutada constituye reservas que, según el Estatuto Orgánico de Presupuesto, deben cancelarse y los recursos que las amparaban podrían financiar nuevos gastos de inversión de la vigencia fiscal 2020.

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	73.823	45.091
(-) Ejecutadas por funcionamiento	225	0
(-) Ejecutadas por inversión	71.305	34.560
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	2.293	10.531

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

Al cierre de la vigencia 2020 el municipio registró pasivo pensional por \$357.369 millones y aportes acumulados al FONPET por \$146.810 millones, reflejando así un cubrimiento de 41.1%, tasa inferior en 5.4 puntos porcentuales a la calculada para ciudades capitales de su misma categoría.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República (CGR), en la vigencia 2020 los ingresos generados por el sector descentralizado representaban el 60% de los recaudos corrientes del municipio, y los gastos el 65% del total de gastos de la administración central. El alto nivel de estos indicadores revela la importancia que tiene para el municipio la vigilancia de las cifras fiscales del sector, de forma que no se materialicen en riesgos sobre su sostenibilidad fiscal de mediano plazo.

El consolidado del sector descentralizado presentó en 2020 un déficit fiscal de \$96.000 millones, resultado que revierte los superávits obtenidos en los años anteriores.

De acuerdo con las cifras de la Tabla 16, la entidad más crítica fue la Empresa de Energía, con un déficit superior a \$100.000 millones; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, la Empresa de Aseo y el Aeropuerto Matecaña sobresalieron entre las que lograron mejores resultados que en la vigencia 2020.

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.	-9.207	-17.913	2.460	16%
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A.	1.577	1.434	1.808	1%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DE PEREIRA S.A.	42.809	21.577	-100.952	41%
E.S.P. GESEP S.C.A.	0	0	0	0%
E.S.P. PLANTA DE TRATAMIENTO VILLA SANTANA S.A.	-1.403	-66	-315	0%
MEGABUS S.A.	544	1.420	1.344	1%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PEREIRA S.A.	807	718	311	1%
E.S.E. SALUD PEREIRA	993	3.917	876	6%
FONDO REGIONAL DE GARANTIAS DEL CAFÉ S.A.	1.255	1.482	1.585	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	37.378	12.568	-92.882	66%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
AREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE	1.134	3.047	-2.923	2%
AEROPUERTO MATECAÑA	13.929	41	3.297	2%
CORPORACIÓN DEPORTIVA CENTENARIO DE PEREIRA	58	-329	-302	0%
INSTITUTO DE MOVILIDAD DE PEREIRA	0	0	0	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	15.121	2.759	72	4%
TOTAL GENERAL	52.498	15.327	-92.810	70%

Fuente: DAF con e en la información de la CGN y CGR

De acuerdo con la información contable reportada a la Contaduría General de la Nación, el grueso de las EDS pereiranas mejoraron su situación de liquidez en 2020, 8 de las quince entidades registraron pues en 2018 la generalidad de ellas registró una relación de activos corrientes a pasivos corrientes por encima de la unidad, situación indicativa de que contaban con margen de maniobra para respaldar la totalidad de sus obligaciones a corto plazo.

Las obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado ascendían a finales de 2019 a \$577.000 millones (\$130.000 millones más que en 2019); el 79% de dichas contingencias estaban en cabeza de solo dos entidades (Megabús y la ESE de Salud Pereira).

Tabla 17
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE PEREIRA S.A.	0,2	0,4	23.958	2%	28%
E.S.P. EMPRESA DE ASEO DE PEREIRA S.A.	0,7	0,9	727	91%	47%
E.S.P. EMPRESA DE ENERGIA DE PEREIRA S.A.	0,3	0,6	0	19%	20%
E.S.P. GESEP S.C.A.	0,0	1,4	0	Patrimonio negativo	N.D.
E.S.P. PLANTA DE TRATAMIENTO VILLA SANTANA S.A.	1,1	0,1	0	1%	52%
MEGABUS S.A.	0,2	0,5	446.863	0%	2%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE PEREIRA S.A.	1,3	0,0	0	0%	11%
E.S.E. SALUD PEREIRA	1,2	0,2	104.189	-7%	0%
FONDO REGIONAL DE GARANTIAS DEL CAFÉ S.A.	1,9	0,3	0	19%	-131%
SUB TOTAL EMPRESAS			575.737		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
AREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE	1,4	0,4	276	-37%	51%
AEROPUERTO MATECAÑA	5,1	0,4	1.012	6%	N.D.
CORPORACIÓN DEPORTIVA CENTENARIO DE PEREIRA	1,1	0,0	0	0%	-26%
INSTITUTO DE MOVILIDAD DE PEREIRA	0,0	0,0	0	N.D.	16%
TOTAL GENERAL			577.025		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los resultados en términos de la rentabilidad revelaron solo dos de las entidades reportadas arrojó un Ebitda negativo³, mientras otras dos arrojaron un valor negativo para la razón del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE⁴.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes⁵

A finales de 2020, el Municipio enfrentaba 1.403 procesos judiciales en su contra con pretensiones por \$261.116 millones. Desde el punto de vista del monto comprometido en las pretensiones, 79,3% correspondía al conjunto integrado por acciones de reparación directa y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyas aspiraciones rondaban los \$107.000 millones y \$101.000 millones, respectivamente.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2020 el municipio percibió ingresos diferentes a los provenientes del Sistema General de Regalías (SGR), por \$938.333 millones, suma que representó una caída real anual de 3% respecto a 2019. La caída reflejó principalmente el comportamiento de los Ingresos de capital, que disminuyeron 21%, mientras el recaudo propio cayó 2% y las Transferencias (el rubro más importante de los ingresos de la entidad) crecieron 4%.

Los gastos financiados con recursos distintos al SGR sumaron \$819.705 millones, cifra que reflejó un decrecimiento real del 5% frente al año anterior, explicado especialmente por el principal rubro, Inversión, que cayó 5%.

En 2020 el municipio no obtuvo desembolsos de crédito interno y realizó amortizaciones por \$15.134 millones, cerrando la vigencia con un saldo de deuda pública por \$100.611 millones.

El municipio arrojó un superávit fiscal aproximado de \$18.000 millones demostrando un mejor desempeño que en 2019, cuando el déficit superó los \$25.000 millones. Al considerar en el análisis de la vigencia las partidas de financiamiento, el municipio presentó en 2020 un superávit presupuestal de \$118.628 millones, en el que jugaron papel fundamental los Recursos del balance.

Los estados financieros del Municipio con corte a diciembre 31 de 2020 mostraron activos totales de \$2,5 billones, esto es 1% menos que en 2019. En la misma fecha de corte los pasivos totales sumaron \$1,04 billones, 6% menos que en 2019.

A finales de 2020 existían \$2,0 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que la relación bajó \$0,5 respecto a 2019. En todo caso, la razón calculada indica, en principio, que el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, en cuanto a que sus obligaciones inferiores a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

Para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad : intereses / ahorro operacional =2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 22%.

En 2020 la relación gastos de funcionamiento (GF) e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para el nivel central se ubicó en 40% (un punto porcentual menos que en 2019), cumpliendo así el límite dispuesto por la Ley 617 de 2000 para las administraciones municipales de categoría 1; en lo que concierne a los órganos de control, los gastos de funcionamiento del Concejo, Personería y Contraloría estuvieron dentro de los límites establecidos por la Ley 617 de 2000.

³ Cuando el EBITDA es negativo, el resultado final será negativo, por tanto, en este caso, sería por sí solo criterio suficiente para descartar la viabilidad de un proyecto.

⁴ El ROE o rentabilidad sobre recursos propios (en inglés, Return On Equity) es uno de los principales parámetros que se utilizan para el análisis fundamental de una empresa.

⁵ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales.

El consolidado del sector descentralizado presentó en 2020 un déficit fiscal de \$96.000 millones, resultado que revierte los superávits obtenidos en los años anteriores.

De acuerdo con las cifras, la entidad más crítica fue la Empresa de Energía, con un déficit superior a \$100.000 millones; la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Pereira, la Empresa de Aseo y el Aeropuerto Matecaña sobresalieron entre las que lograron mejores resultados que en la vigencia 2020.

A finales de 2020, el Municipio enfrentaba 1.403 procesos judiciales en su contra con pretensiones por \$261.116 millones. Desde el punto de vista del monto comprometido en las pretensiones, 79,3% correspondía al conjunto integrado por acciones de reparación directa y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, cuyas aspiraciones rondaban los \$107.000 millones y \$101.000 millones, respectivamente.

MUNICIPIO DE PEREIRA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	822.398
INGRESOS CORRIENTES	787.300
Tributarios	310.072
No Tributarios	18.424
Transferencias	458.804
GASTOS (sin financiación)	804.571
GASTOS CORRIENTES	725.612
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	135.889
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	977
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	1.377
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	584.875
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.495
BALANCE CORRIENTE	61.688
INGRESOS DE CAPITAL	35.098
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	78.959
BALANCE DE CAPITAL	-43.861
BALANCE TOTAL	17.827
FINANCIACIÓN	100.801
Endeudamiento Neto	-15.134
Desembolsos	0
Amortizaciones	15.134
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	115.935
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	938.333
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	819.705
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	118.628
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	45.091
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	34.560
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	10.531

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Popayán hace parte de la región pacífico de acuerdo con lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Para 2020 el DANE estimó una población de 325.477 habitantes (21.8% del total departamental y 0.7 del total Nacional); de los cuales el 82% es urbana y el restante 18% rural. La población entre 15 y 59 años, representan el 61% del total departamental, lo cual se traduce en una relación de 1.5 personas económicamente activas por cada persona inactiva.

Popayán es el municipio más representativo en materia de producción del departamento del Cauca, con un PIB que asciende a \$4.8 billones en 2019 y compone el 26% del PIB departamental. El valor agregado de las actividades económicas terciarias¹ componen 83%, las secundarias² 16% y las primarias³ 1%.

En 2020 la tasa de desempleo, aumento al 18.6% (un año atrás era 12.3%) ocupando el puesto 15 del país y 2.4% por encima de la tasa de desempleo nacional causado principalmente por las restricciones en movilidad y protocolos de bioseguridad que han tenido que implementar todas las empresas del país debido a la pandemia Covid-19.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la cobertura en acueducto (REC)⁴ fue 100% por encima frente al promedio departamental (40.7%) y Nacional (76%); la cobertura en alcantarillado (REC) fue 100% por encima frente al promedio departamental (30.1%) y Nacional (67.2%); banda ancha alcanzó 20% por encima frente al promedio departamental (5.3%) y Nacional (14%). La cobertura en educación media fue del 91%. La cobertura en salud; afiliados al régimen contributivo 50%, al subsidiado 46% y 4% al de excepción.

Por otro lado, La Fitch Ratings-Bogota-18 June 2019: Fitch Ratings subió a 'AA(col)' desde 'BBB+(col)' y a 'F1+(col)' desde 'F2(col)' las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Popayán. Además, retiró la observación en evolución. La perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable.

En 2019, el desempeño fiscal y financiero de la ejecución de los ingresos diferentes del SGR evidenció un crecimiento de ingresos tributarios principalmente al dinamismo mostrado por los impuestos predial, industria y comercio y estampillas que componen el 60% del total y que confirman la tendencia mostrada a junio de 2019. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales. Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Mediante la expedición del Decreto N° 20181000004355 del 12 de julio de 2018 el municipio al cierre de la vigencia de 2020 contaba a 157 servidores públicos, de los cuales el 7% corresponden a nivel directivo; 33% al profesional; 3% al asesor; 11% técnico, 32% al administrativo y operativo. El Municipio, tiene a su cargo 23 trabajadores oficiales que equivalen al 15.%.

¹ Electricidad, gas y agua. Comercio; reparación de vehículos automotores; Transporte; Alojamiento y servicios de comida. Información y comunicaciones. Actividades financieras y de seguros. Actividades inmobiliarias. Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo Administración pública; Educación; Salud. Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación. Actividades de los hogares individuales.

² Industrias manufactureras y Construcción.

³ Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Explotación de minas y canteras.

⁴ La cobertura REC significa - Reporte de Estratificación y Coberturas. Se trata de un instrumento que mide en cada municipio del país la cobertura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y saneamiento básico y lo deben de reportar ante la Superintendencias de Servicios Públicos.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 65 empleados inscritos en carrera administrativa, 16 de libre nombramiento y remoción, 1 de elección popular, 43 provisionales y 3 no provistos.

El costo de órdenes de prestación de servicios ascendió a \$8.248 millones 100% para funcionamiento.

Al cierre 2020 el municipio reportó cinco entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DE POPAYÁN MOVILIDAD FUTURA S.A.S	E.I.C.E.	TRANSPORTE
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE POPAYAN LTDA.	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE -POPAYAN	E.S.E.	SALUD
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYAN S. A.	E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.P. EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A.	E.S.P.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
TERMINAL DE TRANSPORTES POPAYAN S.A.	S.E.M.	TRANSPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante la vigencia 2020, el municipio contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$566.228 millones, mostrando una ejecución del 99% (incluye recaudo efectivo \$364.634 millones y recaudo sin situación de fondos por \$201.593 millones) y una variación negativa del 2% en términos reales⁵ respecto a 2019. El 88% de los ingresos provino de recaudos del año y 12% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores. La composición tuvo cambios relacionados con ingresos de capital y transferencias. Al excluir los recursos del balance los ingresos totales en la vigencia ascendieron a \$499.099 millones.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	125.236	122.687	-4%	22%	22%
Transferencias	306.010	330.283	6%	54%	58%
Ingresos de capital	135.635	113.258	-18%	24%	20%
Desembolsos del crédito	40.028	16.447	-60%	7%	3%
Recursos del Balance	46.767	67.129	41%	8%	12%
Otros ¹	48.840	29.682	-40%	9%	5%
RECAUDOS DEL AÑO	566.881	566.228	-2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos continúan con la tendencia mostrada a junio de 2020, pues su comportamiento es consecuencia de la dinámica establecida por variaciones negativas en su conjunto a excepción de transferencias y recursos del balance que evidencia un

⁵ Corresponde a la variación nominal menos la inflación de 2020.

incremento en recursos de vigencias anteriores. Los ingresos por transferencias crecieron 6% y componen el 58% del total de los ingresos, situación que se atribuyó al crecimiento en educación y salud principalmente. Los recursos acumulados en la vigencia anterior (recursos del balance) son el resultado de un mayor superávit fiscal incorporado, contrario al período anterior estos recursos tuvieron una variación positiva de 41%. Otros ingresos de capital que están enfocados principalmente en desahorro FONPET y rendimientos financieros continúan decreciendo (40%) y la composición en los ingresos es 5%.

Los ingresos no tributarios disminuyeron 11% en términos reales, reflejo del menor recaudo en ingresos de la propiedad tasas, derechos, multas y sanciones.

Los ingresos tributarios cayeron 3% real, la variación negativa se explica por caídas en los impuestos de estampillas, sobretasa a la gasolina y otros impuestos. Descenso que obedece principalmente a la pandemia ocasionada por el coronavirus – Covid 19, dado el bajo dinamismo de la actividad económica ocasionando disminución de ingresos. El impuesto predial unificado continúa siendo la principal fuente de recaudo propio creciendo 3% y componen el 34%, seguido por otros impuestos que cayeron 6% y componen el 28% de los ingresos, el impuesto de industria y comercio creció 1% y componen 25%, la sobretasa a la gasolina cayó 19% y componen el 10%. Por otra parte, la composición de estampillas sigue siendo baja como consecuencia de la caída en inversión, se destacan las estampillas para el bienestar del adulto mayor y la estampilla pro - cultura.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	4.026	4.011	-2%	4%	4%
Sobretasa a la gasolina	13.256	10.891	-19%	12%	10%
Impuesto predial unificado	36.936	38.628	3%	32%	34%
Impuesto de industria y comercio	26.963	27.798	1%	24%	25%
Otros impuestos	33.165	31.547	-6%	29%	28%
TOTAL	114.347	112.875	-3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al cierre de la vigencia el presupuesto total de ingresos del SGR ascendió a \$5.463 millones⁶, de los cuales 80% correspondió a Recursos para la Paz y 20% para Fondo de Desarrollo Regional.

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto municipal de conformidad con las respectivas autorizaciones por parte de los OCAD; fueron debidamente reportados y diligenciados por el municipio en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 1% del recaudo de ingresos totales de la vigencia y el 2% de las transferencias de la Nación.

⁶ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	5.463	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2	0%
Recursos para la Paz	4.377	80%
Fondo de Compensación Regional	1.084	20%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	5.463	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, el municipio se vio afectado por Covid 19 presentando variaciones negativas en la generación de recursos propios como consecuencia al bajo consumo de la población, los más afectados son el impuesto a la sobretasa a la gasolina, estampillas y otros impuestos. Esta situación agudiza la situación financiera de la entidad territorial al presentar una alta dependencia de los recursos girados por el nivel central de tal forma que equivalieron 3.4 veces del recaudo propio.

2. Gastos

Los compromisos de gasto del municipio con recursos diferentes al SGR ascendieron a \$471.875 millones y representaron una ejecución del 85% de lo presupuestado. Dentro del total de compromisos, los gastos de inversión mantuvieron la mayor participación (89%) y descendieron 8% generando una caída del 8% en los gastos totales.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	50.036	49.349	-3%	10%	10%
Inversión	449.182	418.859	-8%	89%	89%
Servicio de la deuda	3.875	3.667	-7%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	503.093	471.875	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición del gasto fue la siguiente: 89% correspondió a gastos de inversión; 10% a gastos de funcionamiento 1% al servicio de la deuda pública.

El comportamiento de los gastos de funcionamiento, sin incluir los realizados en los sectores salud y educación (\$1.592 millones) fue consecuencia principalmente de un menor dinamismo en los gastos generales y transferencias especialmente la baja en mesadas pensionales (5% menos que en la vigencia anterior) y sentencias y conciliaciones (92% menos). El mayor componente de los gastos de funcionamiento, continúan siendo las transferencias (53%) seguido de los gastos de personal (33%) y gastos generales (14%) que cayeron 14%.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	14.606	15.805	6%	30%	33%
Gastos generales	7.813	6.837	-14%	16%	14%
Transferencias	25.892	25.113	-5%	54%	53%
TOTAL	48.311	47.755	-3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron una variación real negativa del 8% con relación a 2019, los gastos de inversión mostraron la siguiente composición sectorial: 40% en educación; 39% en salud; 10% otros sectores, vías 6% y agua potable 5%, en esta vigencia la entidad territorial presentó bajo déficit fiscal de vigencias anteriores.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

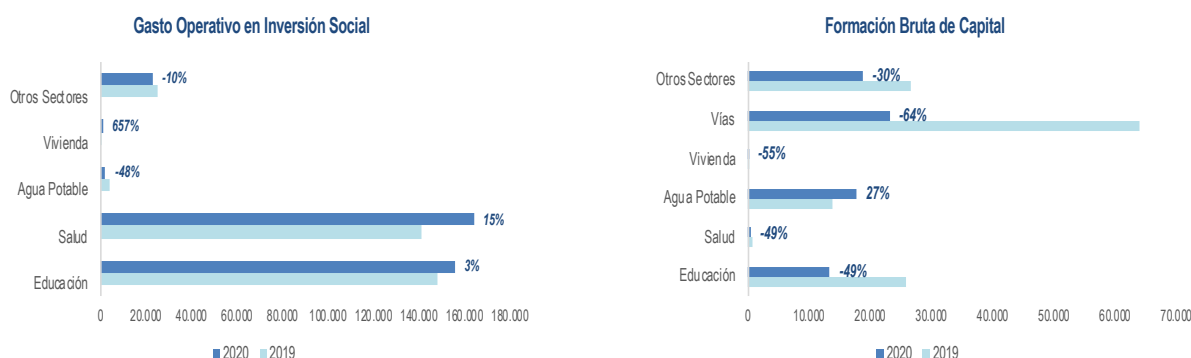
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	174.174	169.055	-4%	39%	40%
Salud	141.477	164.381	14%	31%	39%
Agua Potable	17.727	19.801	10%	4%	5%
Vivienda	276	849	203%	0%	0%
Vías	63.835	23.107	-64%	14%	6%
Otros Sectores	51.693	41.622	-21%	12%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	44	N/A	0%	0%
TOTAL	449.182	418.859	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El comportamiento de los gastos de inversión es reflejo a la variación negativa de 45% en la formación bruta de capital (construcción, reparación, mantenimiento, pre-inversión, otros), todos los sectores cayeron a excepción de agua potable, vivienda (cayó sustancialmente en planes y proyectos para la adquisición de vivienda e interés social), educación, salud, vías y otros sectores. Por su parte, los gastos operativos en inversión social crecieron 7%, fundamentados en educación, salud y vivienda.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión con recursos diferentes al SGR dan pie para recomendar que la entidad territorial continúe con estrategias dinámicas con el fin de implementar proyectos de inversión que generen mejor bienestar económico para el municipio.

Los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$4.322 millones de los cuales el 100% fue dirigido a proyectos de inversión.

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR

En resumen, la estructura del gasto del municipio mantuvo las características de las últimas vigencias al estar focalizada en la inversión 89% del total sin SGR y soportada en los recursos del SGP, otras transferencias de la nación y recursos del balance. Por otra parte, los gastos de funcionamiento cayeron 3% producto de menores gastos generales y transferencias.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio tuvo desembolsos por \$16.447 millones, el servicio de la deuda fue por \$3.667 millones, de los cuales, \$2.862 millones (78%) correspondieron a interés y \$805 millones (22%) a amortizaciones. Al igual que en vigencias anteriores, no reportó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales.

Al cierre de 2020, el saldo de la deuda pública municipal ascendió a \$56.471 millones incrementándose 39% con respecto a 2019. El costo promedio ponderado de la deuda vigente es del DTF + 2.1%.

Tabla 8
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total 2020	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	40.807	56.471	100%	COP	DTF+2,1%	0
Total Deuda Interna	40.807	56.471	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	40.807	56.471	100%			

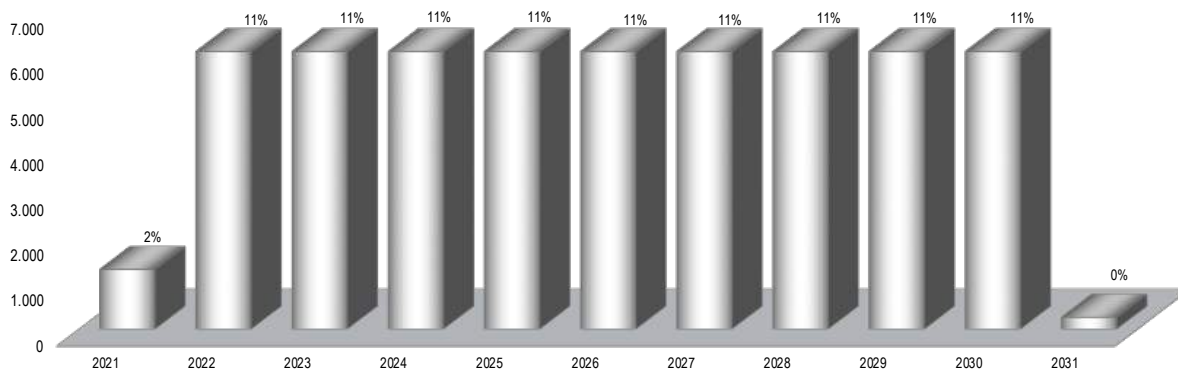
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición de la deuda⁷ por tipo de prestamista es: Banco Davivienda 62%; Banco Agrario S.A de Colombia 24%, Banco de Bogotá 14%. Los créditos se destinaron a la construcción, pavimentación y obras complementarias, financiar inversiones en obras de infraestructura en instituciones educativas y en infraestructura vial.

El perfil de la deuda presentado en el Formulario Único Territorial coincide con el saldo a diferir, pues el saldo de la deuda ascendía a \$56.471 millones en 2020. A partir de 2021 las amortizaciones representan el 2% y en adelante hasta 2030 11% y finaliza en 2031.

⁷ Esta información coincide con el registro que tiene la Contraloría General de La República.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otro lado, La Fitch Ratings-Bogotá-18 June 2019: Fitch Ratings subió a 'AA(col)' desde 'BBB+(col)' y a 'F1+(col)' desde 'F2(col)' las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Popayán. Además, retiró la observación en evolución. La perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable. La acción de calificación es resultado de la evaluación de los gobiernos locales y regionales bajo la nueva Metodología Global de Calificación de Gobiernos Locales y Regionales Fuera de los EE.UU. El alza de las calificaciones refleja la percepción de Fitch frente a la capacidad de pago de la entidad y consideró un perfil de riesgo es de rango Más Débil, que implica un riesgo relativamente menor de que el flujo de caja operacional se reduzca debido a la solidez de sus ingresos y capacidad moderada para aumentarlos y la habilidad de controlar tanto sus gastos como el riesgo moderado de que el servicio de la deuda se incremente por encima de lo esperado.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos en 2020 resultaron superiores en \$11.559 millones a los gastos comprometidos durante el mismo período; teniendo en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance (\$67.129 millones); recursos de forzosa inversión en salud régimen subsidiado y salud pública y otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$94.352 millones cifra que represento 21% de los ingresos corrientes.

El balance corriente tuvo una variación positiva en términos reales frente a 2019, como resultado del incremento en transferencias, menores gastos de funcionamiento y gastos operativos en sectores sociales como agua potable. Por su parte, el balance de capital refleja un resultado negativo pero de mejoría frente a 2019 debido a la caída en ingresos de capital (desahorro FONPET). Por otro lado, el endeudamiento neto se caracterizó por un desembolso de \$16.447 millones y una amortización de \$783 millones.

Los resultados presupuestales evidencian una tendencia superavitaria, lo cual demanda acciones de reorganización y planeación financiera y ejecuciones de los recursos del balance.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	60.384	55.403
Resultado balance de capital	-82.231	-43.844
Déficit o superávit fiscal	-21.847	11.559
Financiamiento	85.635	82.793
Endeudamiento neto	38.868	15.664
Recursos del balance	46.767	67.129
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	63.788	94.352

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$1.141 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por el municipio en la vigencia.

Tabla 10
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	5.463
Total compromisos SGR	4.322
RESULTADO SGR	1.141
Compromisos / Presupuesto Definitivo	79%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan la suscripción de contratos que permitirán realizar, a partir de 2021, proyectos de inversión previamente aprobados por los OCAD con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes 1530/12 y 1744/14.

Como se aprecia en la tabla el porcentaje compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales ascendió a 79% en 2020; cifra que confirma la evolución institucional del SGR en materia de contratación y ejecución de proyectos de inversión.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁸

La información financiera del municipio, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$1.3 billones, los cuales crecieron 10% con relación a la vigencia anterior. El 25% estuvo representado por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET), 23% por bienes de uso y

⁸ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

beneficio público y por propiedad, 16% planta y equipo, 12% por cuentas por cobrar, 16% inversiones e instrumentos derivados, y 8% por efectivo.

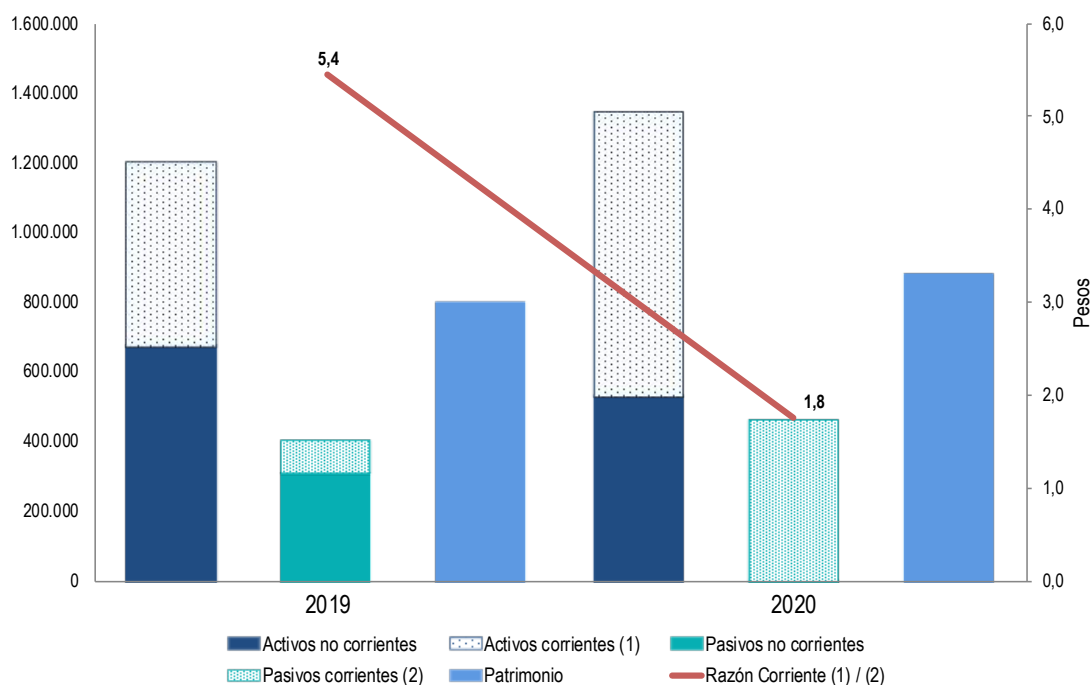
Con relación a 2019, el cambio en la estructura del activo estuvo determinado por una mayor variación positiva en inventarios y bienes de uso público y por propiedad (57% y 30% respectivamente).

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 52% y presentaron un saldo de \$810.216 millones, equivalentes al 63% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$459.676 millones, y crecieron 13% real. El 57% estuvo representado por beneficios a empleados, 18% por provisiones, 21% sumaron préstamos y cuentas por pagar y 4% otros pasivos. En su comportamiento se destacaron ajustes en la cuenta de beneficios a empleados posempleo, en la que se resalta mayores valores adeudados por concepto de cuotas partes por pagar y cuotas partes.

El 24% del total del pasivo fue clasificado como corriente, el cual se incrementó 77%, debido principalmente a mayores reconocimientos de cesantías de docentes y personal administrativo del sector educación.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 \$1.8 de activos por cada peso de pasivo. Aunque bajó \$3.6 puntos respecto a 2019, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$459.670 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$810.216 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁹ se estimó en \$5.736 millones. Se concentró principalmente en bonos pensionales, cuotas partes pensionales, cesantías retroactivas y saldos a favor de contribuyentes.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevó a que conservara buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por \$181.959 millones, de los cuales el 56% se encontraban en bancos y 44% en encargos fiduciarios. El 76% estaba representado por recursos con destinación específica; 34% por ingresos corrientes de libre destinación y el Sistema General de participaciones componen el 17%.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	43.285	19.235	24.050
De destinación específica	138.674	83.401	55.273
SGP	31.039	18.098	12.941
SGP Educación	12.874	11.255	1.620
SGP Salud	1.282	657	624
SGP Agua potable	603	349	253
SGP Propósito general	13.856	4.944	8.912
SGP Asignaciones especiales	2.424	892	1.532
Recursos del crédito	7.043	15.709	-8.666
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	100.592	49.594	50.998
TOTAL	181.959	102.636	79.323

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban \$102.636 millones, de las cuales el 50% son reservas presupuestales; 5% otras exigibilidades; 18% cuentas por pagar de la vigencia; 27% cuentas por pagar de vigencias anteriores. El 81% de las exigibilidades correspondieron recursos con destinación específica y el 19% a ingresos corrientes de libre destinación; otros recursos de destinación específica diferente al SGP componen el 48%.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el municipio contabilizó un excedente neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$79.323 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos de destinación específica y otros recursos de destinación específica diferentes a SGP, dato que alcanza 84% del superávit presupuestal registrado en la vigencia, aspecto que sugiere fortalezas en los procesos presupuestales y de tesorería del municipio. A nivel agregado, el excedente calculado resultó equivalente al 14% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

⁹ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías¹⁰, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo¹¹ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2020¹².
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹³ para la vigencia 2020 por \$100.286 millones, los cuales están financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 19%.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, confirmándose la instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 7% y 47%, respectivamente.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por \$81.551 millones, cifra que representó 22 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses y de capital y el 2% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

¹⁰ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, Reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

¹¹ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

¹² Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2020.

¹³ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	297.773	130.440
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	304.369	137.036
1.2 Vigencias futuras	6.596	6.596
2. Gastos de funcionamiento	41.874	41.490
3. Gastos recurrentes		9.750
4. Ahorro operacional (1-2-3)	255.900	79.200
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	55.160	60.896
5.1 Total saldo de la deuda	56.471	56.471
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	1.311	1.311
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		5.736
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	5.590	5.590
6.1 Total de intereses de la deuda	5.590	5.590
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	7%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	19%	47%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para la vigencia 2020 el municipio de Popayán se clasificó en categoría segunda y según la información reportada a través del FUT por la administración municipal, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue 44%, 26 puntos porcentuales inferior al límite máximo establecido por la ley 617/00.

Los gastos de funcionamiento, financiados con ICLD y los Ingresos Corrientes de Libre Destinación disminuyeron 5% y 7% real.

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente en el sentido de destinar parte de los ICLD a la financiación de gastos de inversión, es recomendable que la entidad continúe fortaleciendo ingresos propios así como un continuo seguimiento a los gastos de funcionamiento.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	79.729	77.185	-5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	36.254	34.304	-7%
3. Relación GF/ICLD	45%	44%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	70%	
5. Diferencia	-20%	-26%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con estimaciones de la DAF las transferencias orientadas por la administración central al Concejo no se ajustaron a lo contemplado en el artículo 11 de la ley 617 de 2000. Vale la pena señalar que la competencia legal de verificar y certificar este indicador corresponde a la Contraloría General de la República. El Municipio se acoge al artículo 5 del Decreto legislativo 678 de 2020, emitido en el marco de la emergencia económica¹⁴.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.626	2.454
2. Límite establecido por la Ley 617	2.718	2.300
Remuneración Concejales	1.522	1.142
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.196	1.158
3. Diferencia	-92	154

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A su turno, las transferencias a la Contraloría se ajustaron al límite establecido para este tipo de gastos límite de gasto establecido por la ley 1416 de 2010¹⁵. Sin embargo, la competencia legal de determinar el cumplimiento de este límite corresponde a la Auditoría General de la República.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.164	1.170
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.164	1.209
3. Diferencia	0	-39

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otra parte, las transferencias orientadas por la administración central a la Personería municipal no se ajustaron a lo contemplado en el artículo 11 de la ley 617 de 2000¹⁶.

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.296	1.937
2. Límite establecido por la Ley 617	1.355	1.698
3. Diferencia	-59	239

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁴ Artículo 5. Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID -19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

¹⁵ Esta norma reformó el artículo 54 de la ley 617/00. En consecuencia, los cálculos respectivos se fundamentan en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1416 de 2010.

¹⁶ Ibid 14

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Según la información reportada por la entidad territorial, se observa una situación financiera que demanda acciones para contrarrestar el impacto de la pandemia ocasionada por el Covid - 19 dado el bajo dinamismo en los principales ingresos tributarios, y así mismo mantener el control en los gastos, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para mantener el cubrimiento de pasivos y la realización de proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.

Los ingresos continúan con la tendencia mostrada a junio de 2020, pues su comportamiento es consecuencia de la dinámica establecida por variaciones negativas en su conjunto a excepción de transferencias y recursos del balance que evidencia un incremento en recursos de vigencias anteriores. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el municipio de las transferencias de la nación, de tal forma que representaron 3.4 veces el recaudo de ingresos propios, hacen necesario que la administración municipal continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios.

Es importante continuar supervisando gastos de funcionamiento con el fin que se ajusten a los objetivos de racionalización establecidos por la política de disciplina fiscal vigente. Además, diseñar estrategias que permitan un mejoramiento en la inversión. Así mismo es necesario fortalecer los ingresos propios inducido por un mayor esfuerzo fiscal.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio constituyó reservas presupuestales por \$60.688 millones, ejecutándose el 70%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal. De la siguiente tabla se infiere que la entidad presentó rezago debiéndose cancelar \$18.839 millones.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	19.559	60.688
(-) Ejecutadas por funcionamiento	480	362
(-) Ejecutadas por inversión	15.577	41.488
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	3.502	18.839

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con base en las ejecuciones presupuestales 2020, se constituyeron reservas presupuestales por \$50.895¹⁷ millones. Esta situación continúa representando un reto de gestión financiera para la administración municipal y confirma la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Se reitera la excepcionalidad en el uso de esta figura presupuestal dado que la Ley 819 de 2003 establece su constitución solamente ante eventos de fuerza mayor.

¹⁷ Según decreto No 2021000000225 del 20 de enero de 2021.

3. Provisión del Pasivo Pensional¹⁸

La entidad territorial al cierre de la vigencia cubrió el 33.4% de su cálculo actuarial de acuerdo con lo provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET). Atendiendo lo establecido en la normatividad vigente, las entidades territoriales que hayan cubierto el 125% de las provisiones del pasivo pensional, están excluidas de la obligación de realizar aportes al FONPET.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Con el fin de realizar el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN)¹⁹. A partir del cierre de 2015, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) en 2020 representaron 48% de los ingresos corrientes de la administración central, cifra que evidencia la importancia relativa de este tipo de entidades en las finanzas municipales.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DE POPAYÁN MOVILIDAD FUTURA S.A.S	13.836	25.634	6.143	6%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE POPAYAN LTDA.	435	256	-299	1%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE -POPAYAN	-51.023	-23.514	-94.000	20%
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYAN S. A.	-25.523	-25.672	-34.487	14%
E.S.P. EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A.	0	0	0	0%
TERMINAL DE TRANSPORTES POPAYAN S.A.	466	1.523	-2.007	1%
SUB TOTAL EMPRESAS	-61.809	-21.775	-124.650	42%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	-61.809	-21.775	-124.650	42%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Las EDS reportadas cerraron 2020 con déficit fiscal de \$124.650 millones, incrementando el déficit en \$102.875 millones frente a lo registrado en 2019, determinado por los desequilibrios generados en las entidades dedicadas al sector salud y acueducto y alcantarillado como los más significativos pues todas las EDS presentaron déficits a excepción del Sistema Estratégico de Transporte. Dentro, del sector salud, cabe destacar la recurrencia de esta situación, tanto la E.S.E Hospital Universitario San José – Popayán S.A como Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A muestran estos resultados desde el 2018 sin que se adopten e implementen los correctivos para canalizar las finanzas de esta entidad hacia el equilibrio.

De acuerdo con la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración municipal sobre sus ingresos totales fue 13% con respecto a la anterior vigencia, pues en 2020 la E.S.E Hospital Universitario San José Popayán tuvo indicador de 14.6% y Sistema Estratégico de Transporte del 42.2%. Por otra parte, no se cuenta con información complementaria que permita determinar si existe o no deuda. Sin embargo, la E.S.E Hospital Universitario San José Popayán, la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A y el Terminal de Transporte de Popayán representan 50.3% de ingresos corrientes.

¹⁸ Al momento de la realización del IVF no se tiene información para 2020, se toma vigencia 2018.

¹⁹ El inventario de entidades fue depurado directamente con la Secretaría de Hacienda Departamental.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DE POPAYÁN MOVILIDAD FUTURA S.A.S	42,2%	0,0%
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE POPAYAN LTDA.	0,0%	0,0%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE -POPAYAN	14,6%	2,3%
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYAN S. A.	0,0%	27,5%
E.S.P. EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A.	0,0%	0,0%
TERMINAL DE TRANSPORTES POPAYAN S.A.	0,0%	20,4%
SUB TOTAL EMPRESAS	13,5%	
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%	
TOTAL GENERAL	13,5%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La siguiente tabla presenta indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales), los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, rendimientos sobre patrimonio (ROE)²⁰ al igual que el margen EBITDA²¹.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS DE POPAYÁN MOVILIDAD FUTURA S.A.S	5,7	0,1	0	6%	N.D.
CENTRO DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR DE POPAYAN LTDA.	0,3	0,2	0	-24%	-2%
E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO SAN JOSE -POPAYAN	6,0	0,1	122.146	8%	12%
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE POPAYAN S. A.	0,4	0,2	0	1%	5%
E.S.P. EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A.	0,4	0,5	5.126	1%	6%
TERMINAL DE TRANSPORTES POPAYAN S.A.	0,1	0,1	0	-5%	-107%
SUB TOTAL EMPRESAS			127.272		
TOTAL GENERAL			127.272		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Al cierre de 2020, el total de establecimientos públicos y otros tenían problemas de liquidez, pues no cubrían su pasivo corriente con sus activos líquidos. La situación de liquidez presentó mejora, pues en promedio, por cada peso de obligaciones corrientes, el sector descentralizado contaba con \$12.8 de activos corrientes de respaldo en 2020 mientras que este mismo indicador era \$1.7 en 2019.

Frente a la fortaleza patrimonial, todas las EDS exhibieron patrimonio positivo.

²⁰ El Rendimiento sobre el patrimonio (ROE), calculado como la relación entre la utilidad neta y el patrimonio. Esta relación permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad), identificar riesgos de solvencia de las E.I.C.E y/o S.E.M (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000) y dar señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

²¹ El Margen EBITDA (calculado como la relación entre utilidad operacional e ingresos operacionales). Este indicador permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad operativa. Dicha relación solo se exhibiría para las entidades descentralizadas que operan bajo condiciones de mercado (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado y Empresas de Servicios Públicos).

En las entidades descentralizadas llama la atención el monto de pasivos contingentes por demandas judiciales en contra, los cuales recaen sobre E.S.E. Hospital Universitario San José - Popayán \$122.146 millones y la E.S.P Empresa de Telecomunicaciones de Popayán S.A \$5.126 millones. Este pasivo contingente es equivalente al 80% de los ingresos totales recaudados obtenidos por estas entidades en 2020.

Al cierre 2020 los indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento sobre el patrimonio (ROE) fueron positivos a excepción de Centro de Diagnóstico Automotor de Popayán LTDA y Terminal de Transporte Popayán S.A que presentaron variaciones negativas de 24% y 5% respectivamente. Esto significa que la rentabilidad financiera no estuvo acorde a partir de las inversiones realizadas con recursos propios, es decir, los beneficios (ganancias) obtenidos no fueron los esperados.

Por otro lado, el índice Ebitda arroja resultados variables pues Centro de Diagnóstico Automotor de Popayán Ltda y Terminal de Transporte Popayán S. A presentaron indicadores negativos. Esto significa que las entidades no tienen una fortaleza operativa, es decir, no obtuvieron beneficios operativos antes de restar los gastos financieros (Amortizaciones y depreciaciones, intereses de deuda e impuestos) y por tanto no permiten realizar un análisis objetivo sobre la capacidad productiva de las entidades.

La situación reportada en 2020 de la E.S.E. Hospital Universitario San José - Popayán y Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. en sus resultados fiscales, continúa poniendo en riesgo no solo la prestación de los servicios, sino también la capacidad financiera del municipio.

Según las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS municipales aquí presentado generan alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$148.985 millones. El 100% de los procesos proceden de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	1	1	0	9.926	0%	7%
Acción de Cumplimiento	2	19	0	0	0%	0%
Acción Popular	1	74	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	0	30	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	13	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	147	224	32.386	36.957	24%	25%
Acción Contractual	3	4	72.647	62	53%	0%
Acción de Reparación Directa	105	146	29.721	25.635	22%	17%
Ejecutivo Contractual	7	13	1.164	444	1%	0%
Ordinario Laboral	3	9	122	181	0%	0%
Administrativo de Cobro Coactivo	1	3	17	780	0%	1%
Otros	10	1	166	75.000	0%	50%
TOTAL	280	537	136.223	148.985	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Como se ha venido alertado en vigencias anteriores, los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero de alto nivel al cierre de la vigencia 2018, por lo anterior, la administración municipal debe fortalecer la defensa jurídica y estimar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de

aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Municipio de Popayán - Cauca fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Durante 2020 el municipio se vio afectado por Covid 19 presentando variaciones negativas en la generación de recursos propios como consecuencia del bajo consumo y la disminución de actividades de la población. Esta situación agudiza la situación financiera de la entidad territorial al presentar una alta dependencia de los recursos girados por el nivel central de tal forma que equivalieron 3.4 veces el recaudo de ingresos propios. Su debilidad en materia financiera dificulta el cumplimiento de sus obligaciones y afecta su autonomía para tomar de decisiones sobre el gasto y la prestación directa de servicios a su población.
- El Covid-19 ha generado un fuerte impacto económico en términos de desempleo, disminución de salarios y aumento en los índices de pobreza. Esto representa un reto fundamental para la sostenibilidad fiscal de los entes territoriales, dado que la necesidad de recursos para proteger o reactivar a los sectores afectados amenaza con desequilibrar las finanzas públicas. En el marco de este escenario, las entidades territoriales están enfrentando los impactos sociales y económicos que representa el confinamiento de la población, lo cual implica que el nivel subnacional tenga que realizar gasto público de manera importante para poder ayudar a reactivar la economía. Por lo anterior es fundamental que la política y gestión fiscal logre que la pérdida total de actividad económica y deterioro fiscal sea mínima y que pueda retomarse en corto tiempo el crecimiento económico y la vuelta a la sostenibilidad fiscal.
- Según la información reportada por la entidad territorial, se observa una situación financiera que demanda acciones para contrarrestar el impacto de la pandemia ocasionada por el Covid - 19 dado el bajo dinamismo en los principales ingresos tributarios, y así mismo mantener el control en los gastos, con el fin de generar el espacio fiscal suficiente para mantener el cubrimiento de pasivos y la realización de proyectos de inversión del Plan de Desarrollo.
- Los ingresos continúan con la tendencia mostrada a junio de 2020, pues su comportamiento es consecuencia de la dinámica establecida por variaciones negativas en su conjunto a excepción de transferencias y recursos del balance que evidencia un incremento en recursos de vigencias anteriores. Igualmente, persisten eventuales vulnerabilidades que podrían afectar parcialmente la solidez financiera mostrada hasta el momento, entre las cuales cabe destacar los fallos judiciales.
- Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el municipio de las transferencias de la nación, de tal forma que representaron 3.4 veces el recaudo de ingresos propios, hacen necesario que la administración municipal continúe con su política de fortalecimiento de la fiscalización y el recaudo de sus ingresos propios.
- Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal.
- El cierre de tesorería de las últimas dos vigencias fiscales muestra excedentes sustantivos en el rubro de ingresos corrientes de libre destinación, cifras significativas en el recaudo respectivo en cada anualidad. Recursos que deben ser

dirigidos al financiamiento de inversiones que generen crecimiento económico, diversifiquen la base productiva de la región y, reduzcan los niveles de pobreza e inequidad presentes en el municipio.

- El pasivo contingente estimado por demandas judiciales (32% de los ingresos corrientes), constituyeron un escenario de riesgo evidente y preocupante para sus finanzas. Como recomendación, se reitera nuevamente seguir avanzando en la depuración de sus estados financieros, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, valorar los posibles fallos en contra, aprovisionar recursos en un fondo de contingencias con el fin de garantizar el pago de aquellos que se configuren como obligaciones ciertas.
- Se reitera al municipio la recomendación de informes anteriores en el sentido de profundizar en el análisis de la situación financiera y jurídica de las entidades descentralizadas dedicadas a las actividades del sector salud que están generando déficit fiscal de forma recurrente.
- El municipio registró vigencias futuras en 2020 por \$100.286 millones principalmente para agua potable y saneamiento básico y transporte. Se recomienda a la entidad territorial tener en cuenta que las vigencias futuras se deben focalizar mediante un proceso serio de planeación consistente con los planes financieros anuales y por ende con la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues las vigencias futuras son un instrumento de planificación presupuestal y financiero que permite garantizar la ejecución en el mediano y largo plazo de proyectos plurianuales de gastos considerados como estratégicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de gobierno mediante la asignación oportuna y suficiente de los recursos en cada una de las vigencias fiscales.

MUNICIPIO DE POPAYÁN

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	482.651
INGRESOS CORRIENTES	452.970
Tributarios	112.875
No Tributarios	9.812
Transferencias	330.283
GASTOS (sin financiación)	471.092
GASTOS CORRIENTES	397.567
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	47.755
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.594
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	22
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	345.334
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.862
BALANCE CORRIENTE	55.403
INGRESOS DE CAPITAL	29.682
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	73.526
BALANCE DE CAPITAL	-43.844
BALANCE TOTAL	11.559
FINANCIACIÓN	82.793
Endeudamiento Neto	15.664
Desembolsos	16.447
Amortizaciones	783
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	67.129
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	566.228
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	471.875
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	94.352
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	60.688
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	41.850
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	18.839

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Puerto Carreño, capital del Departamento de Vichada se encuentra ubicado en la región de los Llanos. Tiene una superficie de 12.409 km², que representa el 12,4% del área departamental y colinda en la frontera con la República Bolivariana de Venezuela.

Para el año 2018, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- estimó la población del Municipio en 16.504 habitantes¹ (0,03% del total nacional)². La población entre 15 y 59 años representa el 60% del total del Municipio, lo cual se traduce en una relación de 1,5 personas económicamente activas por cada persona inactiva.

El Municipio de Puerto Carreño se caracteriza por tener mejores indicadores en términos de cobertura de servicios públicos que la media del Departamento del cual es capital. En 2017 la cobertura neta en educación media (33,51%) fue 18,6 pp superior que la media del Departamento de Vichada, inferior en 9,28 pp que la media de cobertura nacional³. Con base en información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el DNP estimó que en 2016 la cobertura de acueducto del Municipio de Puerto Carreño era de 63,7%, mientras que la media del Departamento de Vichada ascendía a 42,4%. De igual forma, calculó que la cobertura de banda ancha en 2018 fue de 5,4% y que la cobertura de energía eléctrica rural en 2016 fue de 47,3%, mientras en promedio la cobertura en el Departamento de Vichada era de 1,3% y 34,9%, respectivamente.

En la vigencia fiscal 2018 el Municipio de Puerto Carreño presentó un esfuerzo fiscal bajo dado el alto grado de dependencia que tiene de los sistemas de transferencias del Nivel Central (59%). Sobre el punto, se evidencia un reto en la generación de ingresos propios, toda vez que el recaudo tributario continuó desacelerándose por segundo año consecutivo.

En la vigencia fiscal 2019 el Municipio de Puerto Carreño presentó una dependencia del 59% de las transferencias en sus ingresos. A pesar de esto, se evidencia un alto esfuerzo fiscal por aumentar los recursos propios luego de tres vigencias en las que el recaudo tributario se desaceleró.

El balance financiero evidencia situaciones que deben ser evaluadas y tomar las acciones del caso para control del cumplimiento de la entrega de los bienes y servicios antes del cierre de la vigencia. En la vigencia 2019, el Municipio ejecutó 18% de las reservas que fuesen constituidas en la vigencia 2018 y constituyó reservas por \$1.425 millones.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el Municipio cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento en el nivel central y en sus órganos de control.

Los indicadores de endeudamiento se mantienen en instancia autónoma con un saldo de la deuda igual a \$338 millones al cierre de la vigencia. En 2019 el Municipio generó superávit primario suficiente para respaldar el servicio de la deuda, por un valor de \$1.904 millones.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

Durante las últimas dos vigencias el Municipio no reportó información a la Contraloría General de la República - CGR. Sin embargo, con base en la información suministrada en 2016 por la Entidad Territorial se observa que la estructura administrativa del Municipio

¹ El 84,9% de la población del Municipio reside en zona urbana, mientras que el 15,1% es población rural. Ver: Departamento Nacional de Planeación, Ficha de Caracterización Territorial, Disponible en: <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Estimaciones de la Población Nacional, Disponible en: www.dane.gov.co

³ Op. Cit.

estaba conformada por el Despacho del Alcalde, cuatro secretarías (General, Hacienda, Planeación y Desarrollo Social) y una unidad técnica (UMATA) y Control Interno.

En 2020, la planta global estaba conformada por 57 cargos: 5 (9%) del nivel directivo, 12 (21%) del profesional, 17 (30%) del técnico y 23 (40%) del asistencial. Por tipo de vinculación, la planta se distribuía de la siguiente forma: 1 cargo de elección popular, 6 (11%) funcionarios de carrera administrativa, 40 (70%) provisionales, 6 (11%) de libre nombramiento y remoción, 1 de periodo fijo, además de 2 cargos vacantes.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el Municipio reportó ingresos diferentes al SGR por \$30.742 millones. La principal fuente de ingresos continuó siendo las transferencias y después los ingresos tributarios y no tributarios. Los ingresos totales disminuyeron un 11% principalmente por una caída de los ingresos de capital del 71%: no hubo desembolsos de crédito y los recursos del balance se redujeron a casi la mitad, lo cual refleja un posible avance del municipio en la administración del presupuesto y la planeación financiera.

Las transferencias crecieron en un 10%, aumentando su participación sobre los ingresos totales del 59% al 74%. Los ingresos tributarios y no tributarios, por su parte, crecieron 7%. Resulta relevante la estabilidad de las transferencias y los ingresos tributarios y no tributarios dada la crisis económica ocasionada por la pandemia del Covid-19.

Los ingresos bienales (2019-2020) por el Sistema General de Regalías ascendieron a \$2.589 millones.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	5.145	5.577	7%	15%	18%
Transferencias	20.149	22.612	10%	59%	74%
Ingresos de capital	8.644	2.554	-71%	25%	8%
Desembolsos del crédito	1.418	0	-100%	4%	0%
Recursos del Balance	3.113	1.744	-45%	9%	6%
Otros ¹	4.113	810	-81%	12%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	33.938	30.742	-11%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Similar al comportamiento de 2019, los ingresos tributarios crecieron en un 6% a pesar de la difícil situación de la economía de la región. Se destaca el comportamiento del impuesto de sobretasa a la gasolina que creció 392% y el de otros impuestos que crecieron 74%. Esta tendencia se contrarresta con el comportamiento de los otros tributos, que fue decreciente. Las mayores caídas se dieron en el impuesto de industria y comercio (54%) por los cierres de la economía y en el impuesto de estampillas por menor contratación (35%).

En síntesis, se evidencia un esfuerzo fiscal por mantener el recaudo propio a pesar de la crisis económica generada por el Covid-19. Se destaca la alta participación que siguen teniendo las transferencias en el total de los recursos administrados por el municipio (74%), lo cual sumado al hecho de que el 6% de las fuentes anuales proviniera de recursos de vigencias anteriores, hacen persistentes los retos que en materia de ejecución presupuestal sigue teniendo la Administración Municipal.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	937	615	-35%	18%	11%
Sobretasa a la gasolina	170	850	392%	3%	16%
Impuesto predial unificado	1.260	1.167	-9%	25%	21%
Impuesto de industria y comercio	1.491	703	-54%	29%	13%
Otros impuestos	1.217	2.148	74%	24%	39%
TOTAL	5.075	5.484	6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020, el Municipio comprometió recursos con fuentes diferentes al SGR por \$26.686 millones, lo que significó un decrecimiento relevante del gasto 15% real menor frente al año 2019. Los gastos de funcionamiento crecieron un 13%, y su participación en el total de compromisos del Municipio se mantuvo estable (16%). Por su parte, los gastos de inversión y servicio de deuda presentaron comportamientos similares: el primero decreció 18% y el segundo decreció 80%. Los gastos por concepto de servicio de la deuda disminuyeron (Tabla 3) por menores pagos a amortizaciones.

Los gastos bienales (2019-2020) por el Sistema General de Regalías ascendieron a \$2.569 millones. El 100% se destinó a inversión.

La inversión decreció 18% por menores gastos de formación bruta de capital en el sector de vías, vivienda y agua potable. El total de gastos estuvo representado en 84% por los destinados a inversión, 16% a funcionamiento y 0% al servicio de la deuda (amortizaciones, pago de intereses y bonos pensionales).

Tabla 3
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	3.671	4.222	13%	12%	16%
Inversión	26.935	22.394	-18%	87%	84%
Servicio de la deuda	338	70	-80%	1%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	30.944	26.686	-15%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El ascenso en los gastos de funcionamiento se explica principalmente por un incremento en los gastos de personal (20%) y las transferencias (20%), que también se aceleraron en el 2020.

Tabla 4
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019
	2019	2020	
Gastos de personal	2.324	2.823	20%
Gastos generales	747	670	-12%
Transferencias	600	728	20%
TOTAL	3.671	4.222	13%

Composiciones	
2019	2020
63%	67%
20%	16%
16%	17%
100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El resultado de la inversión financiada con recursos distintos al SGR se explica por una caída en gastos operativos en inversión social en Otros sectores (22%) y una caída consistente en gastos en formación bruta de capital en los siguientes sectores: Agua Potable (84%), vivienda (100%), vías (93%), Otros sectores (85%) y educación (39%) aunque en el global el sector educación creció 3% por mayores gastos operativos en inversión social.

Especialmente, la aceleración del 13% en el sector salud obedeció a un incremento en gastos de afiliación al régimen subsidiado.

Tabla 5
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

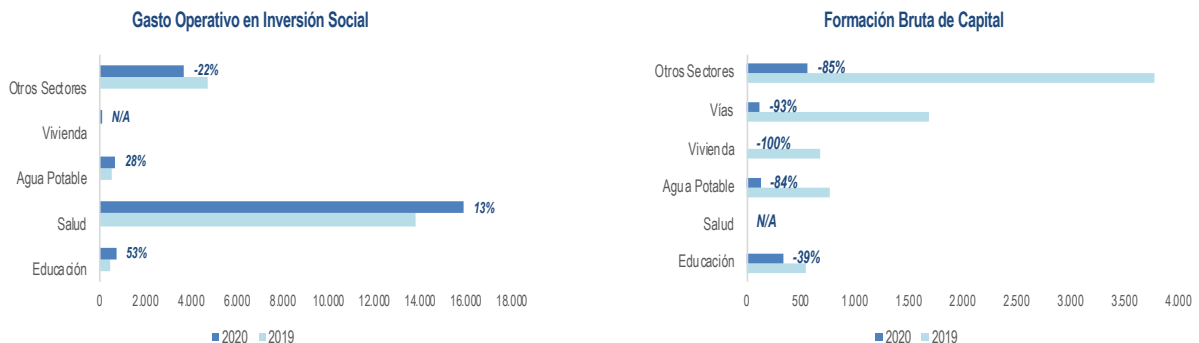
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019
	2019	2020	
Educación	1.017	1.068	3%
Salud	13.799	15.911	13%
Agua Potable	1.297	810	-39%
Vivienda	677	110	-84%
Vías	1.684	120	-93%
Otros Sectores	8.461	4.266	-50%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	110	N/A
TOTAL	26.935	22.394	-18%

Composiciones	
2019	2020
4%	5%
51%	71%
5%	4%
3%	0%
6%	1%
31%	19%
0%	0%
100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Municipio se focalizó en la inversión (84% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente de transferencias de la Nación, seguida de los recursos propios y del balance.

3. Deuda Pública

Para el 2020, el Municipio pagó \$70 millones de intereses y comisiones y \$0 millones de amortizaciones del crédito interno. Se estima que 100% del servicio de la deuda será pagado con cargo a recursos del Impuesto de Industria y Comercio.

Para la vigencia no se presentaron desembolsos de crédito, con esto, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre fue del mismo valor que en 2019: \$1.418 millones..

Tabla 6
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

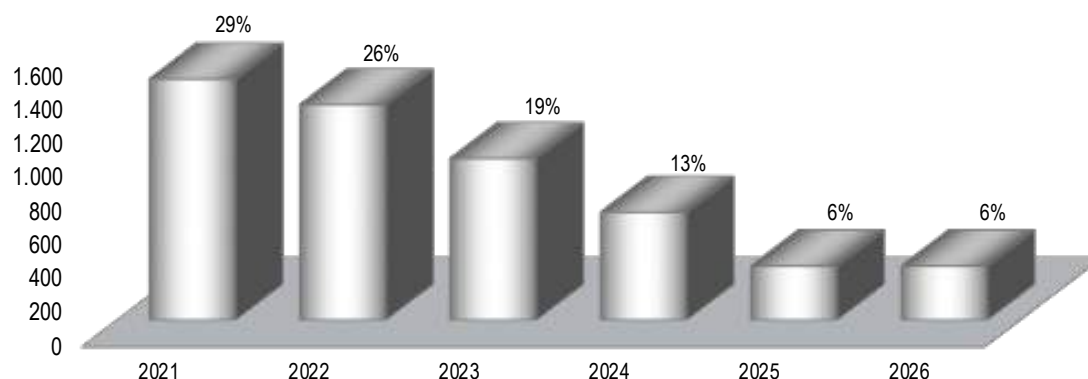
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	1.418	1.418	100%	PESOS	DTF	2,04%
Total Deuda Interna	1.418	1.418	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	1.418	1.418	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La deuda fue contratada con banca interna. En términos de participación sobre el saldo, el Banco BBVA Colombia es el único acreedor (100%).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El servicio de la deuda está proyectado con vencimientos hasta 2026. El perfil evidencia una concentración del pago de amortizaciones del 74% entre 2021 y 2023, que luego desciende hasta concentrar 6% en el último año proyectado por servicio de deuda (Gráfico 2).

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para 2020, la Administración Municipal registró superávit fiscal por \$2.304 millones, monto superior al déficit registrado en la vigencia anterior (\$1.232 millones).

Dos factores explicaron este resultado: i) por una parte, la ampliación del ahorro corriente, puesto que el ritmo de expansión del gasto de funcionamiento se cubrió con el comportamiento estable de los ingresos de recaudo propio; al tiempo que las transferencias aumentaron ii) por otra, el menor déficit de capital asociado al decrecimiento evidenciado en la formación bruta de capital fijo (vías y otros sectores principalmente) y un decrecimiento menos fuerte de algunos ingresos de capital (como el desahorro FONPET).

Si se tiene en cuenta que la entidad adicionó recursos del balance (\$1.774 millones) y además registró un endeudamiento neto por \$0 millones, según la ejecución de gastos, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$4.056 millones (Tabla 7). Este resultado presupuestal es 36% real superior que el registrado en 2019.

Tabla 7
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	2.123	2.763
Resultado balance de capital	-3.355	-459
Déficit o superávit fiscal	-1.232	2.304
Financiamiento	4.226	1.752
Endeudamiento neto	1.103	0
Recursos del balance	3.113	1.744
Venta de activos	10	8
RESULTADO PRESUPUESTAL	2.994	4.056

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁴

Según información reportada a la Contaduría General de la Nación para el 2019, los activos del Municipio de Puerto Carreño aumentaron 8% real, llegando a los \$27.392 millones. Estuvo principalmente constituido por cuentas por cobrar (36%), efectivo (26%) y bienes de uso público históricos y culturales (19%).

El activo corriente aumentó 17% real y totalizó \$17.060 millones, comportamiento parecido al de la vigencia 2019.

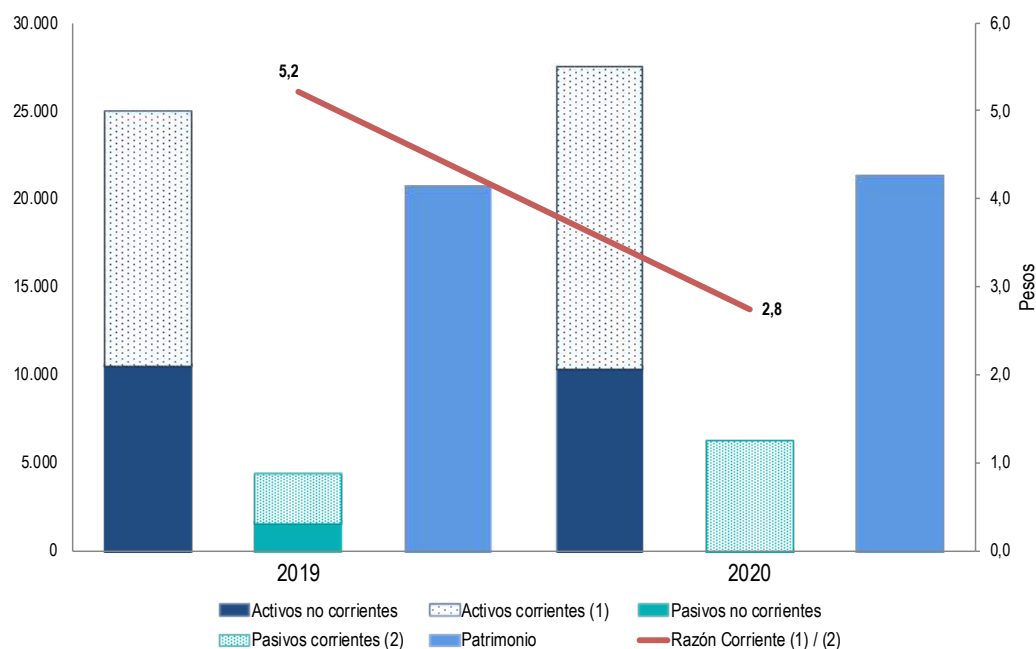
Por su parte, los pasivos del municipio se aceleraron en 2020. En 2020 el Pasivo se estimó en \$6.200 millones, 41% superior frente al 2019 (por mayores beneficios a empleados principalmente), y estuvo compuesto en un 23% préstamos por pagar, 46% beneficios para los empleados y 22% cuentas por pagar. El pasivo corriente aumentó 121%, llegando a \$6.199 millones.

⁴ Las Entidades del Gobierno a partir del 1º de enero de 2018 prepararon y presentaron su información contable aplicando el nuevo Marco Normativo adoptado por la Contaduría General de la Nación, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Las disposiciones emitidas para el sector Gobierno precisan que los Estados financieros comparativos se presentan a partir del año 2019, por efecto de la transición del nuevo marco de regulación.

En ese sentido, el Patrimonio mostró una tendencia positiva aumentando 1% en términos reales frente al 2019. El patrimonio se estimó en \$21.192 millones, el nivel más alto frente a las dos vigencias anteriores.

Bajo la convergencia NICSP, se estima que en 2020 la razón corriente fue de 2,8 es decir 3,4 pp menos que la vigencia anterior, lo que muestra un menor respaldo de los pasivos del corto plazo (Gráfico 3). Por cada peso de pasivo corriente, hay 2,8 pesos de activo corriente. No se evidencian riesgos de liquidez de corto plazo para la entidad territorial.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Por último, se resalta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016, las entidades territoriales debían adelantar el proceso de depuración contable en un término de 2 años, plazo que se venció en diciembre de 2018.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, al igual que identificar si está o no acumulando liquidez.

El informe de cierre fiscal de 2020, de recursos diferentes al SGR, muestra disponibilidades por \$7.923 millones que en su totalidad correspondieron a saldo en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP. Estas disponibilidades están representadas en 79% recursos con destinación específica (41% recursos SGP con destinación específica y el restante a otros recursos diferentes de SGP con destinación específica) y 21% recursos de libre destinación. Mientras que las exigibilidades sumaron \$1.291 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia, seguidas por reservas presupuestales y recursos de terceros.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales resulta en una situación fiscal superavitaria por parte del Municipio al cierre de 2020 con \$6.632 millones, la cual se explica principalmente por las fuentes de Otros recursos de destinación específica diferentes al SGP con destinación a otros sectores de inversión.

El excedente neto estimado corresponde al 163% del resultado presupuestal de la vigencia 2020, es decir que el resultado presupuestal superavitario del Municipio de \$4.056 millones si se encuentra respaldado en su totalidad por el excedente neto.

Tabla 8
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	1.641	287	1.353
De destinación específica	6.283	1.003	5.279
SGP	2.649	839	1.810
SGP Educación	286	260	26
SGP Salud	301	3	297
SGP Agua potable	777	116	661
SGP Propósito general	1.266	460	806
SGP Asignaciones especiales	19	0	19
Recursos del crédito	210	0	210
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	3.424	165	3.259
TOTAL	7.923	1.291	6.632

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- ✓ No se tienen en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior⁵ y SGR⁶).
- ✓ Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2020⁷.
- ✓ Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2020 mediante la figura de vigencias futuras⁸.

⁵ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento

⁶ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

⁷ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2019.

⁸ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2018 sin incluir recursos de regalías

- ✓ Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2020 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0% (Tabla 10).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 2% y 10%, respectivamente (Tabla 9).

En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo inicial: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica para gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP Salud), alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión, pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020⁹.

La existencia de un ahorro primario positivo de \$4.118 millones, que representa 58 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Tabla 9
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	11.812	10.761
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	11.812	10.761
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	5.438	5.115
3. Gastos recurrentes		1.530
4. Ahorro operacional (1-2-3)	6.374	4.117
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	1.036
5.1 Total saldo de la deuda	1.418	1.418
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	1.418	1.418
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		1.035
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	68	68
6.1 Total de intereses de la deuda	68	68
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	2%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	10%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁹ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría sexta del Municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento¹⁰ establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2019 la relación fue de 64%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia respecto a los registrados en 2019, se evidenció un aumento real del 20%. Por su parte, los gastos de funcionamiento GF aumentaron 13% real.

Se recomienda que la Entidad continúe fortaleciendo sus ingresos propios efectuando una revisión detallada de su Estatuto de Rentas Municipales, así como de los compromisos autorizados por concepto del pasivo pensional y mantenga un control estricto de las fuentes destinadas a financiar su gasto corriente.

Las Tablas 11 y 12 muestran que los compromisos autorizados para el Concejo Municipal y la Personería se ajustaron al límite establecido en la Ley 617 de 2000. No obstante, la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

Tabla 10
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	4.460	5.445	20%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	3.046	3.488	13%
3. Relación GF/ICLD	68%	64%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-12%	-16%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 11
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	160	202
2. Límite establecido por la Ley 617	269	292
Remuneración Concejales	202	210
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	67	82
3. Diferencia	-109	-90

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 12
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	124	132
2. Límite establecido por la Ley 617	124	246
3. Diferencia	0	-114

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹⁰ Estos gastos no recogen las transferencias al Concejo Municipal, la Contraloría, la Personería, al FONPET, el pago de bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro. Se utilizan para calcular el indicador de la ley 617 de 2000.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El Municipio de Puerto Carreño presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia positiva, a pesar del fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía del mismo. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios crecieron 6%, porcentaje que está fuera de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19, pues se esperaba un descenso en el recaudo tributario. Los ingresos totales del Municipio disminuyeron frente al 2019, esto se debió principalmente a menores ingresos de capital como desembolsos de crédito y recursos del balance.

Para el Municipio de Puerto Carreño, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente se debe a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, y a los menores recaudos sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó desaceleración y refleja posibles fortalezas en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

En 2020 el Municipio registró una razón corriente de 2,8 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de \$4.118 millones, que representa 58 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que el Concejo y la personería cumplieron los límites establecidos por la Ley 617 de 2000. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

En términos generales el desempeño fiscal del Municipio fue positivo. Ahora bien, se identifican como retos los riesgos indirectos de una aspiración de mayor apalancamiento, y la existencia de pasivos contingentes que representan el 8% de los ingresos corrientes del municipio.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El Municipio constituyó reservas presupuestales por \$1.633 millones correspondientes al cierre de la vigencia 2020, de las cuales se ejecutaron en la vigencia de análisis 90%, configurándose de esta manera \$170 millones de reservas a cancelar (Tabla 13).

De forma agregada se calcula que la constitución de reservas presupuestales disminuyó en un 7% real, lo que denota presuntos avances en la planeación y ejecución de los recursos, si se tiene en cuenta que en 2019 las reservas constituidas se aceleraron bastante frente a la vigencia 2018.

Esta situación representa un reto de gestión financiera para la administración distrital y evidencia la persistencia de debilidades en la planeación financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

Tabla 13
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.745	1.633
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	320	1.464
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	1.425	170

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la información de la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, con corte 31 de diciembre de 2016, el Municipio registraba un pasivo pensional por \$4.196 millones con una cobertura de 142,5%. El Municipio no realizó aportes al FONPET en 2018.

4. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información reportada por los responsables jurídicos, el Municipio registró un total de 27 procesos, para los cuales las pretensiones alcanzan \$2.249 millones. Estas pretensiones representan 8% de los ingresos corrientes del Municipio en la vigencia de 2018.

Por tipo de proceso, la mayor participación correspondió a procesos de Acción de reparación directa (90%) y Acción Contractual (8%).

No obstante, no se dispone de un valor de las pretensiones de todos los procesos. Por ejemplo, en el caso de procesos por Acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solo se cuantifican pretensiones para uno de los diez procesos que se identifican por este tipo.

Tabla 14
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO
valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Cumplimiento	0	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	0	5	0	1	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	1	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	10	0	25	0%	1%
Acción Contractual	0	2	0	188	0%	8%
Acción de Reparación Directa	0	8	0	2.035	0%	90%
TOTAL	0	27	0	2.249	0%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

En dicho contexto, se evidencia la necesidad de que la Administración Municipal siga realizando la depuración de los procesos judiciales, estableciendo el inventario de aquellos que cursan en su contra, teniendo en cuenta para el efecto, la naturaleza del proceso, las pretensiones y la cuantía, aprovisionando recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles. Por otro lado, que una vez se obtenga la información definitiva, ajuste los registros de los estados financieros el valor real de las contingencias derivadas de procesos judiciales, con el objetivo de provisionar los recursos para su financiación si llegan a consolidarse como ciertas y exigibles.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

5.1 Educación

El Municipio de Puerto Carreño - Vichada no está certificado en educación y fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en el componente de gestión financiera. No obstante, luego de la revisión del informe de Monitoreo y los indicadores que lo soportan para municipios no certificados se solicitaron aclaraciones al Ministerio de Educación Nacional, para definir su priorización en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El Municipio de Puerto Carreño presentó en 2020 un recaudo propio con tendencia positiva, a pesar del fuerte impacto de la pandemia del Covid-19 sobre la economía del mismo. A pesar de este fuerte impacto, los ingresos tributarios crecieron 6%, porcentaje que está fuera de la estimación hecha por la DAF en un escenario de afectación intermedia según el modelo Covid-19, pues se esperaba un descenso en el recaudo tributario. Los ingresos totales del Municipio disminuyeron frente al 2019, esto se debió principalmente a menores ingresos de capital como desembolsos de crédito y recursos del balance.

-Para el Municipio de Puerto Carreño, el efecto sobre los ingresos de carácter recurrente se debe a la alta elasticidad del recaudo del impuesto de industria y comercio y sobretasa a la gasolina con respecto al ciclo económico local, y a los menores recaudos sobre el resto de tributos ante el deterioro de la capacidad de pago de los contribuyentes. En este panorama incierto, las presiones en materia de gasto son claras: asistencia social, salud pública colectiva y reactivación económica, en un contexto en el cual debe garantizarse la operación administrativa de la entidad.

-En 2020 la incorporación de los recursos del balance presentó desaceleración y refleja posibles fortalezas en materia de planeación y ejecución presupuestal por parte de la Entidad.

-En 2020 el Municipio registró una razón corriente de 2,8 que indica cobertura de sus obligaciones corrientes. De igual forma, la existencia de un ahorro primario de \$4.118 millones, que representa 58 veces el valor del servicio de la deuda e indica la óptima capacidad del Municipio para garantizar sus obligaciones y mantener la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

-Es necesario mencionar que, analizada la situación fiscal, se estima que el Concejo y la personería cumplieron los límites establecidos por la Ley 617 de 2000. Sin embargo, se resalta que la competencia legal de verificar y certificar este indicador, corresponde a la Contraloría General de la República.

-Con el objetivo de dotar de liquidez a las entidades territoriales, minimizar la pérdida de capacidad de endeudamiento ante disminuciones en los ingresos corrientes y neutralizar las restricciones financieras por incumplimiento de las reglas fiscales subnacionales, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 678 de 2020.

-El Decreto mencionado le da mayor alcance a la reorientación de rentas con destinación específica, amplía las posibilidades para la obtención de créditos de tesorería, habilita un conjunto de cláusulas de escape a las normas de responsabilidad fiscal territorial, otorga facultades para diferir el pago de los tributos, facilita la recuperación de cartera, destina el 100% de la sobretasa al ACPM para los Departamentos y Bogotá y autoriza un desahorro extraordinario del FONPET. Este tipo medidas complementa los esfuerzos del Gobierno Nacional para que las gobernaciones y alcaldías cuenten con instrumentos de cara a atender la emergencia económica y social tanto en el corto como el mediano plazo. Desde luego, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará monitoreando permanentemente la situación financiera de las entidades territoriales.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

-En cuanto a los riesgos financieros persisten los asociados principalmente a las demandas en contra del Municipio. Se sugiere que la Entidad revise el cálculo del pasivo contingente, valorando de nuevo la probabilidad de fallo de cada uno de los procesos reportados en contra con el fin de obtener un valor más acorde con la realidad jurídica y financiera, así como las pretensiones de los mismos dado que no todos los procesos tienen estimada una.

MUNICIPIO DE PUERTO CARREÑO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	28.990
INGRESOS CORRIENTES	28.188
Tributarios	5.484
No Tributarios	93
Transferencias	22.612
GASTOS (sin financiación)	26.686
GASTOS CORRIENTES	25.425
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	4.222
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	21.133
Intereses y Comisiones de la Deuda	70
BALANCE CORRIENTE	2.763
INGRESOS DE CAPITAL	802
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	1.261
BALANCE DE CAPITAL	-459
BALANCE TOTAL	2.304
FINANCIACIÓN	1.752
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	1.752
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	30.742
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	26.686
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	4.056
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.633
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.464
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	170

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Quibdó forma parte de la región del pacífico colombiano y está ubicado en una de las zonas más forestales del país. Tiene una superficie de 3.075 Km² que representa el 7% del total departamental y su densidad poblacional es de 43 habitantes por km². De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 130.825 habitantes, cifra equivalente al 24% del total departamental. El PIB municipal proyectado para 2019 en precios corrientes se ha estimado en \$1.5 billones, su crecimiento fue neutro respecto a 2018 y representó el 38% del PIB departamental. El 86% del PIB estuvo determinado por las actividades terciarias, seguido de las actividades económicas secundarias y primarias con 8% y 6%, respectivamente.

Con base en el informe de “Pobreza Monetaria en Colombia” del DANE, los resultados para 2020 reflejan que el 66% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 30% en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 43% y 15%, respectivamente. Respecto a 2019, se incrementaron en 6.3 y 5.2 puntos porcentuales la pobreza monetaria extrema y la pobreza monetaria, respectivamente, siendo la ciudad con mayor índice de pobreza de la muestra de 23 ciudades y áreas metropolitanas.

La tasa de desempleo al cierre de 2020 se ubicó en el 20.0%, presentando un aumento de 1.1 puntos porcentuales respecto al 2019 y estuvo 4.1 puntos porcentuales por encima de la media nacional (15.9%), la tasa más alta del país. La proporción de la informalidad sobre el empleo ascendió al 58% frente al 48% del promedio de las principales ciudades y áreas metropolitanas.

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 100%, frente al 92% del promedio nacional y al 83% departamental. La cobertura de aseguramiento en salud en 2019, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 144.870 afiliados, de los cuales, el 71% fueron del régimen subsidiado; 24% del contributivo y 4% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 98.6% frente al 98.9% nacional y 97.5% departamental.

Según el Censo 2018, las coberturas de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica rural registraron niveles del 25%, 18% y 88%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 86%, 77% y 87% y departamentales del 29%, 20% y 63%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fueron del 27% y 63%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 10% y 27% y departamentales del 50% y 42%.

El municipio en abril de 2017 suscribió un acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores en los términos previstos en la ley 550 de 1999, reestructurando pasivos exigibles por \$57.601 millones a un plazo de 8 años.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto, de disciplina fiscal y de endeudamiento.

Los efectos de la pandemia del COVID-19 afectaron el nivel de actividad económica en la región, disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva y el empleo. Para minimizar este impacto, el Municipio debe continuar con los esfuerzos de asistencia social y reactivación económica con el propósito de disminuir el desempleo y la pobreza.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración al cierre de 2020 ascendía a 101 cargos¹, de los cuales, 15 correspondían al nivel directivo (15%); 2 al asesor (2%); 38 al profesional (38%); 22 al técnico (22%) y 24 al asistencial (24%). El Municipio no tiene a su cargo trabajadores oficiales y comprometió recursos por \$5.379 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, destinados en su totalidad para cubrir gastos de inversión.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 1 de elección popular, 2 de periodo, 42 empleados de libre nombramiento y remoción y 57 inscritos en carrera administrativa.

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 67% del costo total del nivel central, mientras que el 33% correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial.

El municipio al cierre de 2020 reportó dos entidades descentralizadas, distribuidas en 1 empresa de servicios públicos domiciliarios en proceso de liquidación y 1 Empresa Social del Estado (Hospital Ismael Roldán Valencia).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE QUIBDO - EN LIQUIDACION	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. HOSPITAL LOCAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA - QUIBDÓ	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) presentaron un aumento en términos reales del 12% y se ejecutó el 96% de lo presupuestado para la vigencia; 80% fueron por transferencias; 9% recursos de capital; 11% de ingresos tributarios y 1% por ingresos no tributarios. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$296.309 millones y representaron el 92% del total.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	36.427	37.808	2%	13%	12%
Transferencias	224.599	255.510	12%	80%	80%
Ingresos de capital	20.464	27.603	33%	7%	9%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	18.760	24.611	29%	7%	8%
Otros ¹	1.703	2.992	73%	1%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	281.490	320.920	12%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹ Según la información reportada por el Municipio a la Contraloría General de la República en 2020.

Los ingresos por transferencias mostraron una variación real del 12%, aumento atribuible al comportamiento positivo de las transferencias del SGP educación y salud y de los recursos del FOSYGA que crecieron 6%, 11% y 6%, respectivamente. Las demás transferencias del SGP y las departamentales y otras de la nación mostraron incrementos. Las transferencias, en su conjunto mantuvieron su contribución dentro de la composición de los ingresos totales.

Los recursos de capital crecieron 33%, variación explicada por la mayor disponibilidad de recursos de vigencias anteriores y de cofinanciación. De esta forma, los ingresos de capital aumentaron en dos puntos porcentuales su participación en el agregado.

Los ingresos no-tributarios cayeron 43% en términos reales, reflejo del menor recaudo de los otros ingresos no tributarios que disminuyeron 72%.

Los ingresos tributarios mostraron una variación real del 8%, explicada fundamentalmente por el comportamiento del impuesto predial que incremento 27% su recaudo vegetativo y 68% la recuperación de cartera, compensando la caída generalizada de los demás tributos como consecuencia de los efectos de la pandemia del COVID 19 sobre el menor nivel de actividad económica y sus efectos sobre las transacciones comerciales y la contracción de la inversión pública y privada, que se reflejaron en un descenso significativo en los ingresos de las estampillas, alumbrado público, contribución sobre contratos de obra y sobretasa a la gasolina que en su conjunto disminuyeron \$1.754 millones el recaudo frente a 2019. El impuesto de industria y comercio creció en proporción a la inflación causada. El predial ganó ocho puntos de participación dentro de la composición de los tributarios, en detrimento de los demás tributos.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	1.932	1.758	-10%	6%	5%
Sobretasa a la gasolina	4.851	4.696	-5%	15%	13%
Impuesto predial unificado	11.116	14.907	32%	34%	42%
Impuesto de industria y comercio	6.732	6.852	0%	21%	19%
Otros impuestos	7.796	7.274	-8%	24%	20%
TOTAL	32.429	35.485	8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por otra parte, el aumento de los ingresos tributarios y la caída de los no tributarios, determinaron que la participación del recaudo propio disminuyera un punto porcentual en la contribución del agregado de ingresos totales.

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 ascendió a \$36.539 millones, de los cuales 6% correspondió a las asignaciones directas, 93% a los Fondos de Compensación y Desarrollo regional y 1% al funcionamiento y fortalecimiento del sistema.

El recaudo efectivo en 2020 ascendió a \$5.429 millones, de los cuales, 72.0% correspondió al Fondo de Compensación Regional; 26.4% al Fondo de Desarrollo Regional; 1.1% al funcionamiento del sistema y 0.5% a asignaciones directas.

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto municipal de conformidad con las respectivas autorizaciones y fueron debidamente reportados y diligenciados por el municipio en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	36.539	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	381	1%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	2.136	6%
Fondo de Desarrollo Regional	11.346	31%
Fondo de Compensación Regional	22.676	62%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	36.539	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 11% del recaudo de ingresos totales del 2020 y el 15% de las transferencias recibidas de la nación.

Las cifras confirman la alta dependencia que tiene el municipio de las transferencias de la Nación, de tal forma que estos recursos equivalen a 6.5 veces los recursos propios recaudados por el Municipio en 2020.

En síntesis, durante 2020 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la dinámica positiva de las transferencias y del aumento de los recursos de capital.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a \$289.637 millones (87% de lo presupuestado para la vigencia), presentando un aumento en términos reales del 56% con relación al 2019.

La composición del gasto fue la siguiente: 86% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 5% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 5% a gastos de funcionamiento y 4% a la financiación del acuerdo de reestructuración de pasivos y del déficit fiscal de inversión de vigencias anteriores.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	13.138	14.437	8%	7%	5%
Inversión	170.030	275.200	59%	93%	95%
Servicio de la deuda	0	0	N/A	0%	0%
COMPROMISOS DEL AÑO	183.169	289.637	56%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión presentaron una variación real del 59%, explicada por la expansión de los gastos operativos de inversión que crecieron 79%, mientras que los gastos en formación bruta de capital y los compromisos de financiación del acuerdo de pasivos y déficit de inversión de vigencias anteriores disminuyeron 30% y 15%, respectivamente.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de la secretaría de educación presentó un aumento del 8% resultado de las mayores transferencias a la corporación autónoma regional que se multiplicaron 3.3 veces por el crecimiento del recaudo del impuesto predial; la adquisición de servicios que creció 29% y los mayores recursos transferidos a los órganos de control del 36% por el ascenso de categoría fiscal del municipio.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	6.440	6.101	-7%	54%	47%
Gastos generales	2.202	2.719	21%	19%	21%
Transferencias	3.217	4.229	29%	27%	32%
TOTAL	11.859	13.048	8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La estructura del gasto de funcionamiento tuvo la siguiente participación porcentual: 52% representado por el gasto de personal; 19% de gastos generales; 13% correspondiente al costo de la nómina de pensionados; 8% de transferencia a la corporación autónoma regional; 7% de transferencias al concejo y personería municipal y 1% otras transferencias.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretaría de Educación, autorizado por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, presentaron una ejecución de \$1.388 millones, incrementándose 7% respecto a la vigencia anterior, todos los compromisos fueron orientados al rubro de gastos de personal.

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR registraron un aumento del 59% con relación a 2019, concentrándose el 87% de las inversiones en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Las fuentes de su financiación correspondieron 69% al Sistema General de Participaciones; 19% a otras transferencias de la nación; 10% a ingresos corrientes de libre destinación y recursos propios con destinación específica; 1.3% a transferencias departamentales y 0.7% a recursos de capital.

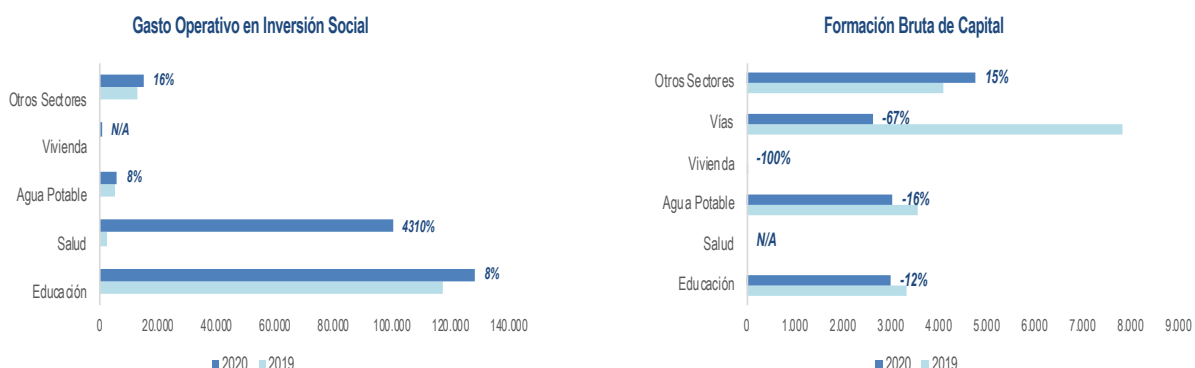
Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	120.529	131.274	7%	71%	48%
Salud	2.235	100.165	4310%	1%	36%
Agua Potable	9.022	9.041	-1%	5%	3%
Vivienda	36	655	1668%	0%	0%
Vías	7.817	2.619	-67%	5%	1%
Otros Sectores	16.801	19.774	16%	10%	7%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	13.589	11.672	-15%	8%	4%
TOTAL	170.030	275.200	59%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1 GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La mayor dinámica de la inversión en los gastos operativos se dio en los sectores de salud, educación y atención a grupos vulnerables. El sector de vías, agua potable y equipamiento urbano se destacan en los gastos de formación bruta de capital, creciendo el 547%, 156% y 67%, respectivamente.

El déficit de inversión de vigencias anteriores se concentró el 86% (\$9.987 millones) en compromisos del acuerdo de reestructuración de pasivos; 10% en el sector salud (\$1.212 millones) y 4% en el sector de educación.

Los compromisos del acuerdo de reestructuración de pasivos se redujeron 22%, por los menores requerimientos de pagos.

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$29.704 millones, el 82% fue dirigido a proyectos de inversión en construcción y pavimentación de calles urbanas; 12% a vivienda urbana y rural; 5% a protección y bienestar social del recurso humano y 0.3% al fortalecimiento de la secretaria de planeación.

Tabla 8 COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	29.704	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	29.704	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020, se focalizó en la inversión (91% del total), 5% en funcionamiento y 4% correspondió a la financiación del acuerdo de reestructuración de pasivos y el déficit de inversión de vigencias anteriores. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por otras transferencias de la nación y recursos propios.

3. Deuda Pública

El municipio de Quibdó no tiene deuda financiera con la banca privada y no cuenta con calificación de riesgo crediticio por su categoría fiscal.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos durante 2019 y 2020.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	110.297	28.773
Resultado balance de capital	-30.736	-22.100
Déficit o superávit fiscal	79.561	6.673
Financiamiento	18.760	24.611
Endeudamiento neto	0	0
Recursos del balance	18.760	24.611
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	98.322	31.283

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un déficit de capital determinado por la expansión de los gastos de capital y de formación bruta de capital que fueron cubiertos con los excedentes de ingresos corrientes generados después de garantizar la financiación del funcionamiento y de la inversión de gastos operativos, obteniéndose un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 2%. Este resultado indica que los recursos que se generaron y recaudaron en la vigencia² cubrieron los gastos corrientes y alcanzaron a amparar los compromisos de la expansión de los gastos de capital ejecutados en la vigencia.

Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento (desembolsos de crédito menos amortizaciones más los recursos del balance y venta de activos), se obtuvo un superávit presupuestal de \$31.283 millones, cifra que representó el 11% de los ingresos corrientes generados por el municipio en 2011.

Llama la atención las diferencias presentadas entre los recursos del balance adicionados en 2020 por \$24.611 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 por \$98.322 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al culminar 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$6.835 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por el municipio, alcanzándose el 81% de la ejecución de esos recursos.

² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Tabla 10
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	36.539
Total compromisos SGR	29.704
RESULTADO SGR	6.835
Compromisos / Presupuesto Definitivo	81%

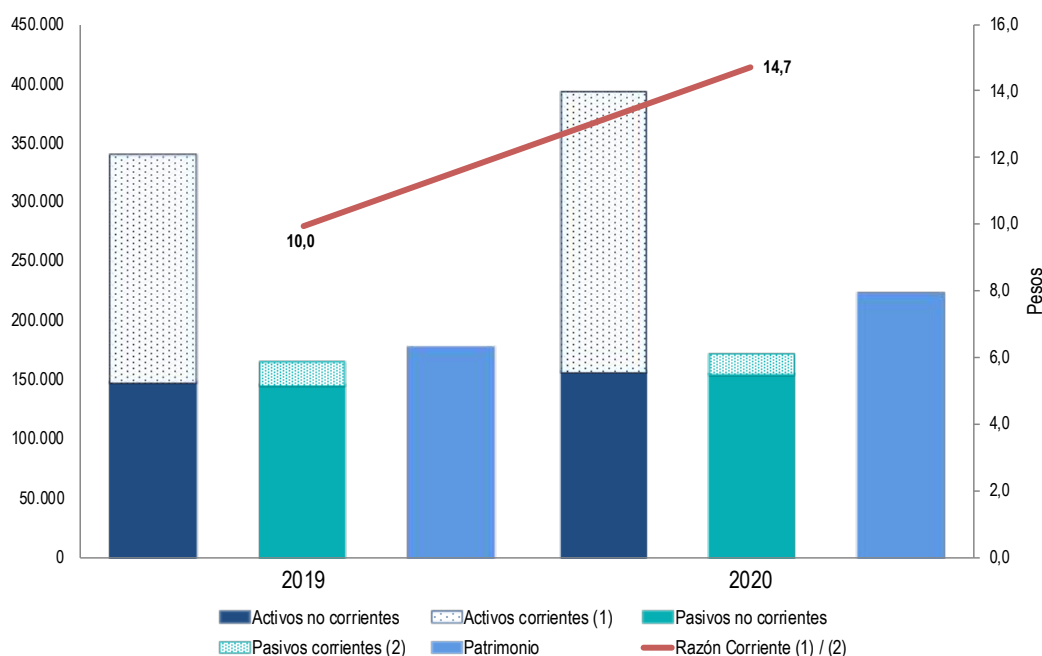
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2020, el balance contable reflejó una variación real del 13% de los activos, al pasar de \$339.705 millones a \$391.84 millones, mientras que los pasivos aumentaron 2% (se pasó de un registro de \$163.791 millones a \$170.434 millones en 2020).

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Los activos estuvieron representados en 44% por cuentas por cobrar; 20% por otros activos (la mayoría corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET); 13% por bienes de uso público e históricos y culturales; 13% por efectivo y equivalentes; y 10% por propiedad, planta y equipo.

La composición de los pasivos era la siguiente: 62% estuvo representado por beneficios a empleados; 22% por cuentas por pagar; 15% por provisiones y 1% por otros pasivos. El 9% del pasivo fue clasificado como corriente y 91% como no corriente.

Los activos corrientes presentaron un saldo de \$234.878 millones, registrando una variación en términos reales del 20% y representó el 60% del total de los activos al cierre 2020 y dentro de estos el 22% eran activos líquidos. De esta forma, se dispone de una cobertura de 14.7 veces de activos corrientes por cada peso adeudado, incrementándose la razón corriente 48% con relación al registro de 2019, por tanto, el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, lo cual demuestra la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones. Los activos totales representaron 2.3 veces el total de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por \$58.621 millones, de los cuales el 87% se encontraban en bancos y el 13% en encargos fiduciarios. El 47% estaba representado por recursos del Sistema General de participaciones; 44% de recursos con destinación específica diferentes al SGP y 10% por ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	5.591	4.930	662
De destinación específica	53.030	21.991	31.038
SGP	27.310	16.324	10.986
SGP Educación	8.491	5.912	2.579
SGP Salud	5.476	1.303	4.173
SGP Agua potable	3.870	3.124	746
SGP Propósito general	3.901	3.481	420
SGP Asignaciones especiales	5.572	2.503	3.068
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	25.720	5.667	20.052
TOTAL	58.621	26.921	31.700

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las exigibilidades sumaban \$21.921 millones, de las cuales, el 55% correspondían a reservas presupuestales; 30% a cuentas por pagar de la vigencia; 9% a otras exigibilidades y 6% a recursos de terceros. El 61% de las exigibilidades correspondieron a recursos del Sistema General de Participaciones; 21% a recursos con destinación específica diferentes al SGP y 18% a ingresos corrientes de libre destinación.

Al realizar el cruce de las disponibilidades frente a las exigibilidades, la entidad presenta excedentes de caja en todos los sectores que sumados ascienden a \$31.700 millones.

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 11%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 24% de recursos de destinación específica distintos al SGP, 10% del SGP del sector salud y 8% del SGP de agua potable y saneamiento básico, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de estos recursos.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de endeudamiento, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Dado que el municipio no tiene deuda pública con la banca privada, el saldo de la deuda es \$0.
- ✓ Consecuente con lo anterior las amortizaciones e intereses estimados son \$0.
- ✓ No se reportaron vigencias futuras que afectan la capacidad de pago.

✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021³.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%, frente a indicadores legales del 40% y 80%, respectivamente, determinándose que el Municipio cuenta con capacidad legal de pago al estar en instancia autónoma de endeudamiento.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	76.028	56.350
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	76.028	56.350
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	15.248	12.590
3. Gastos recurrentes		16.556
4. Ahorro operacional (1-2-3)	60.780	27.205
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	0	41.472
5.1 Total saldo de la deuda	0	0
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		41.472
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	0	0
6.1 Total de intereses de la deuda	0	0
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	74%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago más acorde con la real situación fiscal y financiera de la entidad, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 0% y 74%, confirmándose la instancia de autonomía de autonomía de endeudamiento.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por \$31.823 millones, cifra equivalente al 11% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal por el Municipio.

³ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020, mostraron una disminución en términos reales del 8% con relación al recaudo de 2019, situación explicada fundamentalmente por el cambio de categorización fiscal del municipio que al pasar de cuarta a tercera categoría no recibe los recursos del SGP de libre destinación para financiar funcionamiento, que al cierre de 2019 ascendían a \$4.019 millones, ingresos que sumados al efecto de la pandemia del COVID-19 en los principales ingresos tributarios y no tributarios registraron una caída de \$6.042 millones en los ICLD que no alcanzó a ser compensado con el mayor aumento del predial y otros tributos por \$4.258 millones.

Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley aumentaron en proporción a la inflación, por tanto, su variación real fue neutra. Los gastos de personal y las transferencias cayeron 5% y 2%, respectivamente, amortiguando el aumento del 23% en los gastos generales.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	27.905	26.122	-8%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	10.611	10.749	0%
3. Relación GF/ICLD	38%	41%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	70%	
5. Diferencia	-42%	-29%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 41% para el periodo de análisis. Dado que el límite legal de la categoría fiscal 3ª que corresponde a Quibdó es del 70%, se concluye que la entidad estuvo 29 puntos porcentuales por debajo de lo previsto en la ley 617 de 2000.

Con relación a las transferencias legales al concejo municipal y a la personería municipal (tablas 14 y 15), con fundamento en la ejecución presupuestal de gastos, se observa que se dio cumplimiento con lo predeterminado por la ley.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	608	749
2. Límite establecido por la Ley 617	671	780
Remuneración Concejales	252	388
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	419	392
3. Diferencia	-63	-31

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	157	307
2. Límite establecido por la Ley 617	157	307
3. Diferencia	0	0

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales derivados del descenso registrado en el recaudo de ingresos y sobre la estructura de gasto en 2020 y eventualmente en 2021.

En aplicación de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, con el propósito de dotar a las entidades territoriales de instrumentos que permitieran la mayor disposición de recursos para enfrentar la crisis y generarles alivios tributarios a los contribuyentes del orden local, el Municipio expidió los decretos 0112 del 27 de abril y 0149 del 30 de junio mediante los cuales se reorientaron estampillas, recursos del balance y rentas de destinación específica por \$3.033 millones para atender la emergencia sanitaria y atención de la población vulnerable. De igual manera, se expidió el decreto 0133 del 29 de mayo de 2020, mediante la cual se concedieron beneficios tributarios dirigidos a aliviar la situación económica de la población y proveer liquidez a la administración municipal.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$7.978 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 78%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.829	7.978
(-) Ejecutadas por funcionamiento	74	498
(-) Ejecutadas por inversión	7.502	5.666
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	2.253	1.814

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Reestructuración de Pasivos Corrientes (Ley 550 de 1999)

El Municipio suscribió el 10 de abril de 2017 un acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores en el cual se reconocieron acreencias ciertas por \$57.601 millones, discriminadas de la siguiente manera, 24% de pasivos laborales y pensionales; 50% de deudas con entidades públicas y de seguridad social; 1% de obligaciones con entidades financieras vigiladas por la

Superintendencia Financiera de Colombia y 25% de pasivos adeudados a otros tipos de acreedores. Adicionalmente se estimaron pasivos contingentes por \$5.812 millones, aproximadamente.

Desde el inicio de ejecución del acuerdo y hasta diciembre de 2020, se cancelaron pasivos por \$30.779 millones, de los cuales, \$5.065 millones (16%) amortizaron pasivos laborales y pensionales; \$9.239 millones (30%) a obligaciones con entidades públicas y de seguridad social; \$9.993 millones (32%) a exigibilidades con otro tipo de acreedores y \$6.842 millones (21%) a pasivos contingentes. Por otra parte, la administración ha depurado obligaciones por \$19.290 millones e incorporado y ajustado acreencias por \$4.470 millones.

Tabla 17
EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

valores en millones de \$

	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
1	Trabajadores y Pensionados	13.875	702	8.135	6.442	5.065	1.377	79%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	28.791	64	8.175	20.680	9.239	11.441	45%
3	Entidades Financieras	417	0	417	0	0	0	0%
4	Otros Acreedores	14.519	771	2.563	12.727	9.993	2.734	79%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	0	0	0	0	0	0	0%
6	Créditos litigiosos y contingencias	5.812	2.933	0	8.745	6.482	2.263	74%
Total Acreencias		63.414	4.470	19.290	48.594	30.779	17.815	63%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En suma, el inventario reconocido en la reunión de votación y suscripción del acuerdo ha disminuido su valor en \$50.069 millones, por efectos de los pagos, ajustes e incorporaciones y depuraciones, por tanto, el saldo del pasivo exigible al cierre del mes de diciembre de 2020 ascendía a \$17.815 millones, de los cuales, el 8% corresponde a deudas laborales (\$1.377 millones); 64% a entidades públicas y de seguridad social (\$11.441 millones); 15% a otros acreedores (\$2.734) y 13% a pasivos contingentes (\$2.263 millones).

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$27.890 millones y representaron 10% de los ingresos corrientes de la administración central. Del recaudo de la vigencia, el 45% fueron ingresos corrientes (de los cuales, el 99% correspondió a ingresos operacionales y 1% a otros ingresos) y 60% de recursos de capital (representados por 32% de disponibilidades y 68% de otros). Por otra parte, los compromisos de gasto fueron \$27.391 millones, 90% de funcionamiento y operación y 10% de inversión.

Las EDS reportadas cerraron 2020 con déficit fiscal de \$9.950 millones, disminuyéndolo 36% respecto a 2019 y originado en 70% por la ESE municipal y 30% por la empresa de servicios en liquidación, que vienen registrando déficit recurrente.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE QUIBDO - EN LIQUIDACION	-1.185	-4.445	-6.940	4%
E.S.E. HOSPITAL LOCAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA - QUIBDO	-18.446	-11.064	-3.010	5%
SUB TOTAL EMPRESAS	-19.631	-15.508	-9.950	10%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	-19.631	-15.508	-9.950	10%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración municipal sobre sus ingresos totales fueron del 13% en 2020. La que presentó dependencia de las transferencias fue la ESE (24%). De las EDS reportadas, solamente registró saldo de deuda pública durante el periodo analizado la ESE que no cuenta con calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE QUIBDO - EN LIQUIDACION	0,0%	0,0%	sin calificación de riesgo
E.S.E. HOSPITAL LOCAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA - QUIBDO	23,6%	0,1%	sin calificación de riesgo
SUB TOTAL EMPRESAS	12,6%		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%		
TOTAL GENERAL	12,6%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

La tabla 20 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad⁴.

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: La liquidez de los activos no alcanzan a cubrir las obligaciones corrientes de la ESE y la empresa de servicios públicos, evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo. Los pasivos totales de la ESE representaron el 90% del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador, mientras que los de la empresa de servicios públicos son 6.9 veces mayores al activo total. Los pasivos contingentes reportados por la ESE, permite inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presenta esta entidad frente a eventuales procesos judiciales, al representar 10.3 veces los ingresos corrientes generados en 2020.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESAS PUBLICAS DE QUIBDO - EN LIQUIDACION	0,0	6,9	410	Patrimonio negativo	N.D.
E.S.E. HOSPITAL LOCAL ISMAEL ROLDAN VALENCIA - QUIBDO	0,0	0,9	128.753	-217%	-54%
SUB TOTAL EMPRESAS			129.163		
TOTAL GENERAL			129.163		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los resultados en términos de la rentabilidad en la ESE registraron márgenes negativos del Ebitda y del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, mientras que en la empresa de servicios públicos el patrimonio es negativo.

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Municipio la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al

⁴ El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.

Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

3.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Mediante Resoluciones 2184 y 3916 de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social, categorizó en riesgo alto a la ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia, en este sentido, y de conformidad con la ley 1483 de 2011 presentó el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual no fue viabilizado y se trasladó a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia.

4. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se ha determinado que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$66.965 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 19% de las pretensiones (\$12.723 millones); el 42% de riesgo medio (\$28.125 millones) y el 39% (\$26.116 millones) podrían ser favorables a los intereses del Municipio.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	149	64	3.575	2.942	7%	4%
Acción Contractual	8	4	4.294	1.751	9%	3%
Acción de Reparación Directa	51	55	38.378	61.007	78%	91%
Ejecutivo Contractual	0	12	0	1.033	0%	2%
Ejecutivo Singular	0	3	0	122	0%	0%
Ordinario Laboral	11	3	2.931	111	6%	0%
TOTAL	219	141	49.178	66.965	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 91% de las pretensiones se concentran en reparación directa. Por tipo de proceso, el de mayor relevancia es el de nulidad y restablecimiento del derecho (45%), seguido de reparación directa (38%), entre los más representativos.

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y de los pasivos acumulados.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Con base en los diagnósticos de los entes rectores, no hay evidencias de riesgo en la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general y primera infancia, dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del COVID-19 en el Municipio determinaron un descenso en el nivel de actividad económica que se expresó en la contracción del gasto en la formación bruta de capital fijo del 30% y la caída de los principales tributos. La dinámica positiva de las transferencias, la mayor disponibilidad de los recursos del balance y el aumento exponencial del recaudo del impuesto predial, posibilitaron que los ingresos totales crecieran 12 puntos por encima de la inflación y que los gastos operativos de inversión aumentaran sustantivamente, contrarrestándose con amplitud los efectos fiscales de la pandemia.

- Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances de ahorro total, presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de gasto y de disciplina fiscal. El municipio dispone de capacidad de endeudamiento al contar con margen fiscal para ello.
- El Municipio ha venido avanzando en la recuperación y consolidación de sus finanzas encausándolas hacia la viabilidad y sostenibilidad requerida en armonía con el marco legal vigente y la profundización de la descentralización fiscal. Se han incrementado las transferencias corrientes y de inversión de la Nación y los ingresos tributarios y no tributarios, a pesar de la pandemia crecieron en términos reales.
- En aplicación de los decretos de emergencia económica se reorientaron rentas de destinación específica para enfrentar la crisis sanitaria y atender a la población vulnerable. De igual forma, se adoptaron medidas focalizadas a conceder beneficios y alivios tributarios a los contribuyentes.
- Se generó un superávit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 2%, determinado por el ahorro corriente que cubrió la expansión de los gastos de formación bruta de capital y los compromisos de financiación de la deuda de pasivos y el déficit de inversión de vigencias anteriores. Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento se obtuvo un superávit presupuestal que representó el 11% de los ingresos corrientes generados por el municipio al cierre de 2020.
- El cierre de tesorería mostró excedentes en los rubros de recursos de destinación específica diferentes al SGP por \$20.052 millones, equivalentes al 24%, del recaudo efectivo en la vigencia, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.
- El acuerdo de reestructuración de pasivos se viene ejecutando satisfactoriamente y se prevé que su plazo se acorte en por lo menos dos años, por el comportamiento de las rentas reorientadas que se han incrementado de forma significativa y la depuración de los pasivos reconocidos, para beneficio de los acreedores. De los pasivos exigibles incorporados se ha cancelado el 61% y de las contingencias estimadas el 74%.
- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19.

MUNICIPIO DE QUIBDÓ

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	296.309
INGRESOS CORRIENTES	293.317
Tributarios	35.485
No Tributarios	2.322
Transferencias	255.510
GASTOS (sin financiación)	289.637
GASTOS CORRIENTES	264.545
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	13.048
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.388
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	250.108
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	28.773
INGRESOS DE CAPITAL	2.992
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	25.092
BALANCE DE CAPITAL	-22.100
BALANCE TOTAL	6.673
FINANCIACIÓN	24.611
Endeudamiento Neto	0
Desembolsos	0
Amortizaciones	0
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	24.611
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	320.920
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	289.637
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	31.283
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	7.978
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	6.164
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	1.814

Fuente: Secretaría de Hacienda

VIABILIDAD FISCAL TERRITORIAL

DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y
CULTURAL DE RIOHACHA

2020

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

La Ley 1766 de 2017 le otorgó a Riohacha la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural, así cuenta con un régimen político, fiscal y administrativo, especial e independiente. El Distrito cuenta con 8 resguardos indígenas.

La población proyectada por el último censo del DANE para 2020 fue de 201.839 habitantes, el 73% ubicada en la cabecera y el 27% en las zonas rurales.

En 2020 la tasa de desempleo continuó en ascenso, se calculó en 19,3%, subió 4,7 puntos frente a 2019. La inflación se ubicó en 2,3%.

Con la información disponible en el DANE, al finalizar 2020 aumentaron los niveles de pobreza monetaria, se ubicaron en 57,1%, por encima del promedio nacional, como también la distribución del ingreso – Coeficiente de Gini - en 0,55, uno de los más altos del país.

El análisis de brechas elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP¹ indicó que para la vigencia 2018 el acceso a servicios públicos de acueducto fue del 69%, de alcantarillado del 55% y de energía eléctrica rural del 44%. Para la vigencia 2019 en salud se encontraban aseguradas 255.566 personas, representó una cobertura de 99%; el acceso a internet fue del 7,2% y en educación obtuvo una cobertura neta total del 109,7%.

Al cierre de la vigencia 2019 el Distrito generó déficit fiscal, pero los recursos generados de vigencias anteriores permitieron cerrar con superávit presupuestal por \$7.996 millones. La inversión continuó en ascenso, especialmente educación, salud y agua potable; incumplió con los límites de gasto de funcionamiento en el sector central y el Concejo, redujo la deuda pública y conservó su capacidad legal de endeudamiento.

El Distrito perdió la competencia en la prestación de servicios en el sector educación y de alimentación escolar en el año 2017, por un periodo de 36 meses, ya que se evidenció, entre otros, el registro inadecuado de la información, reconocimiento de obligaciones laborales sin el cumplimiento de los requisitos legales, manejo inadecuado y hurto de recursos. De esta manera fue objeto de la medida correctiva de asunción de competencias, en el marco del Decreto Ley 028 de 2008.

Los retos del Distrito son mejorar la planeación financiera, asegurar la solvencia de su sector descentralizado, fortalecer los mecanismos de defensa judicial, ser eficiente con la constitución de vigencias futuras y garantizar la prestación de los servicios educativos, mediante el cumplimiento de responsabilidades establecidas en el documento CONPES No.3883 de 2017.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional y administrativa del Distrito en 2020 se encontraba conformada por el Despacho del Alcalde, del cual dependían la Secretaría Privada y las oficinas de Apoyo a la Gestión, Asesoría Jurídica, Control Interno y la Unidad Administrativa Especial de Deportes - UNDEPORTES. A su vez existían nueve secretarías: General y Gestión Administrativa, Gobierno y Convivencia Ciudadana, Educación y Cultura, Turismo y Desarrollo Económico, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, Desarrollo Social, Hacienda y Gestión Financiera y Planeación.

¹ Datos tomados de la ficha de caracterización territorial del DNP. Disponible en <https://terridata.dnp.gov.co/#/>.

Con la información reportada por la Entidad en el formulario de cargos y costos de la planta de personal a la Contraloría General de la República - CGR, el número de cargos de la administración central y organismos de control fue de 354, con un costo de \$15.830 millones.

De la planta reportada 60% eran cargos de nivel asistencial, 23% profesional, 10% directivo, 5% técnico y 1% asesor; por tipo de vinculación 297 funcionarios fueron de carrera administrativa, 53 de libre nombramiento y remoción y 4 de periodo. Por otro lado, la planta docente fue de 1.988 por valor de \$98.590 millones.

El costo de las órdenes de prestación de servicios sumó \$5.988 millones; el 68% correspondieron a inversión y 32% a funcionamiento, y a su vez se concentraron en la Secretaría de Salud.

El sector descentralizado (EDS) estaba conformado por 1 establecimiento público, el Instituto de Tránsito y Transporte.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Al finalizar la vigencia 2020 el Distrito percibió ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$427.947 millones, 3% inferiores frente a 2019 en términos reales, en lo que fue determinante el descenso los recursos del capital.

Así, las transferencias ganaron participación, representaron 88% del total, mientras que los ingresos de capital bajaron a 5% y la participación de ingresos propios se mantuvo. A su vez, el 95% provino de recaudos del año y 5% correspondió a recursos acumulados en la vigencia anterior.

Tabla 1
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	31.466	30.802	-4%	7%	7%
Transferencias	344.705	376.888	8%	80%	88%
Ingresos de capital	57.275	20.257	-65%	13%	5%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	51.258	19.493	-63%	12%	5%
Otros ¹	6.017	764	-88%	1%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	433.446	427.947	-3%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios reaccionaron positivamente en conjunto, a pesar de las consecuencias fiscales que contrajo la pandemia Covid-19. Con el fin de minimizar los efectos de la crisis sanitaria y lograr un mayor recaudo, el Distrito publicitó los beneficios tributarios otorgados y facilitó el pago electrónico de los impuestos.

Se destacó el comportamiento de la sobretasa a la gasolina, gracias al levantamiento de las restricciones en movilidad y de algunas actividades económicas y a la reducción del contrabando del combustible desde Venezuela. Así mismo, cabe resaltar que el Ministerio de Minas y Energía autorizó el aumento del cupo de venta del producto, situación que ha incentivado que ahora el combustible sea adquirido para ser comercializado en el vecino país.

El ICA, el transporte por oleoductos y las estampillas fueron los impuestos que sufrieron caídas. Estas últimas afectadas por el estancamiento de proyectos de inversión.

Con relación al impuesto de vehículos, el Distrito aclaró que el impuesto es recaudado por su entidad descentralizada. El recaudo reportado en la vigencia 2019 correspondió al impuesto de vehículos obtenido de los procesos de internación. Para la vigencia 2020, no se registró en la ejecución presupuestal recaudo por este concepto.

Tabla 2
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	1.177	0	-100%	4%	0%
Estampillas	1.760	1.663	-7%	6%	6%
Sobretasa a la gasolina	344	1.800	415%	1%	6%
Impuesto predial unificado	4.337	4.610	5%	15%	15%
Impuesto de industria y comercio	9.965	9.876	-2%	34%	33%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	1.943	1.407	-29%	7%	5%
Otros impuestos	9.495	10.642	10%	33%	35%
TOTAL	29.020	29.998	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 69% de las transferencias provino del Sistema General de Participaciones – SGP, 27% de la ADRES y Coljugos y 3% por otras entidades de la Nación para el Programa de Alimentación Escolar y compensación del régimen subsidiado. Las transferencias crecieron 8%, en especial las destinadas para el sector salud.

Los ingresos de capital continuaron con la tendencia decreciente registrada desde la vigencia pasada, esta vez se contrajeron 65%, ya que en 2020 no se obtuvieron recursos del FONPET y bajo el monto de recursos del balance.

Por concepto del Sistema General de Regalías – SGR, el Distrito presupuestó recursos para la bienalidad 2019-2020 por \$123.603 millones. La fuente de regalías se efectuó a través de los Fondos de Compensación y Desarrollo en 59%, por asignaciones directas 39% y para funcionamiento de los OCAD por 2%.

Tabla 3
PRESUPUESTO DEFINITIVO SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	123.603	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	2.823	2%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	48.114	39%
Fondo de Desarrollo Regional	2.194	2%
Fondo de Compensación Regional	70.472	57%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	123.603	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, para 2020 los ingresos del Distrito no sufrieron una caída tan drástica, los ingresos propios tendieron a mantenerse a pesar de la pandemia, aunque continuó la dependencia de las transferencias de la Nación, las cuales se fortalecieron para el sector salud. El presupuesto de recursos del SGR constituyó una fuente de apalancamiento de la inversión.

2. Gastos

En la vigencia 2020 el gasto ejecutado por el Distrito con recursos diferentes al SGR sumó \$392.472 millones, lo que representó un decrecimiento real de 9% con relación a 2019, debido principalmente a la tendencia negativa de la inversión. La inversión representó 94% del total, el funcionamiento el 5% y el servicio de la deuda el 1%.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	22.675	19.603	-15%	5%	5%
Inversión	399.807	370.079	-9%	94%	94%
Servicio de la deuda	2.968	2.790	-7%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	425.450	392.472	-9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento se racionalizaron 18%. Todos los rubros contribuyeron a esa contracción, en mayor proporción los servicios personales indirectos, la adquisición de bienes, los gastos en bienestar y salud ocupacional y la atención del déficit fiscal.

Con el comportamiento registrado, la distribución del funcionamiento en los principales rubros cambió la finalizar 2020, así el 55% correspondió a gastos de personal, 29% a transferencias y 16% por gastos generales.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, presentaron una ejecución por \$2.408 millones, superiores 14% a los registrados en la vigencia anterior, ya que, a pesar de que se racionalizaron los gastos generales, se reconocieron mayores servicios de personal, especialmente nómina.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	10.489	9.506	-11%	51%	55%
Gastos generales	4.158	2.768	-34%	20%	16%
Transferencias	5.061	4.921	-4%	25%	29%
Déficit fiscal de funcionamiento	561	0	-100%	3%	0%
Otros gastos de funcionamiento	332	0	-100%	2%	0%
TOTAL	20.602	17.195	-18%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión decreció 9%, el sector más afectado fue la de construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura educativa. Adicionalmente se presentaron restricciones en pagos de subsidios en agua potable, especialmente en alcantarillado y aseo, mantenimiento y construcción de vías, subsidios e infraestructura en vivienda, equipamiento municipal, atención de grupos vulnerables y gastos en seguridad ciudadana.

Las inversiones en salud mostraron tendencia creciente, fue el único sector con comportamiento positivo, gracias a las mayores trasferencias que se obtuvieron se logró ampliar la afiliación del régimen subsidiado.

El 97% de la inversión se orientó a gastos operativos en sectores sociales, se mantuvieron con relación a la vigencia 2019 y se concentraron en educación y salud. La formación bruta de capital cayó 79%, como se mencionó se restringieron los compromisos

en infraestructura educativa, como también en equipamiento municipal, vivienda, transporte, atención del déficit de inversión y el agregado de otros sectores presentaron las mayores afectaciones.

El comportamiento de la inversión puede explicarse como consecuencia de la pandemia Covid-19 y la estructuración del nuevo Plan de Desarrollo, condiciones que restringieron una mayor ejecución de proyectos de inversión, en especial de infraestructura. Con la anterior evolución los gastos de inversión se concentraron 49% en salud, 43% en el sector educación, 4% en otros sectores y 4% en agua potable.

Las fuentes con que se financió la inversión correspondieron 67% al Sistema General de Participaciones, 30% a otros recursos de destinación específica y 3% con recursos propios

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

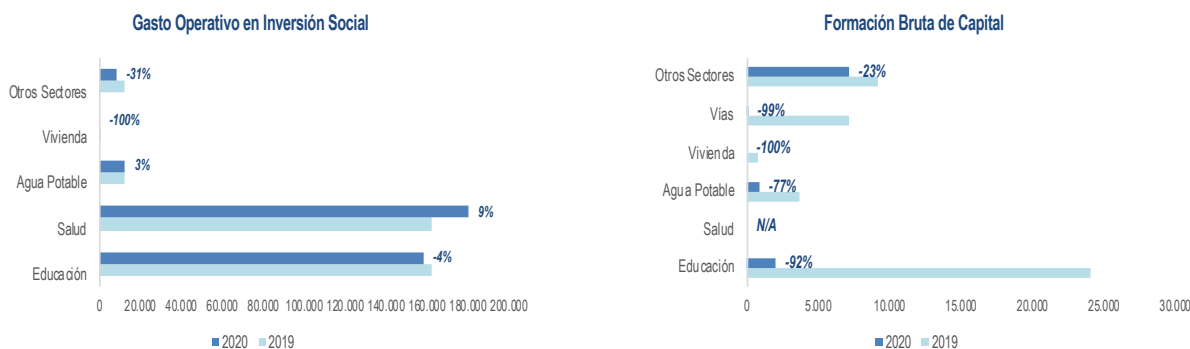
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	185.760	160.111	-15%	46%	43%
Salud	162.113	180.201	9%	41%	49%
Agua Potable	15.651	13.324	-16%	4%	4%
Vivienda	1.309	0	-100%	0%	0%
Vías	7.108	57	-99%	2%	0%
Otros Sectores	21.079	15.461	-28%	5%	4%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	6.788	925	-87%	2%	0%
TOTAL	399.807	370.079	-9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el Distrito reportó compromisos de gasto en el bienio 2019-2020 por \$80.272 millones, destinados principalmente en inversión.

Tabla 7
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	245	0%
Gastos de Inversión	80.027	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	80.272	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, en la vigencia 2020 los gastos distritales variaron negativamente, a diferencia del año anterior la inversión no repuntó, al parecer por la parálisis de los proyectos, las restricciones sanitarias y la estructuración de un nuevo Plan de Desarrollo, como es característico del primer año de gobierno. Los gastos de funcionamiento decrecieron, en especial por los servicios personales indirectos y los gastos generales.

3. Deuda Pública

En 2020 el Distrito sirvió deuda financiera con recursos diferentes al SGR por \$2.790 millones, de los cuales \$2.258 millones fueron destinados al pago de amortizaciones y \$532 millones a intereses.

Durante la vigencia 2020 no se contrataron nuevos empréstitos, así el saldo de la deuda pública sumó \$7.740 millones, casi una cuarta parte menor, en términos reales, al registrado en 2019.

Las amortizaciones de la deuda pública se extienden hasta 2025; destinada al sector de infraestructura vial, fue renegociada con Banco Agrario, donde se pactaron condiciones, entre otras, interés de DTF + 5% y como garantía el impuesto de transporte por oleoductos y el portafolio presenta una vida media de 5 años.

Por otro lado, teniendo en cuenta las dificultades fiscales presentadas por la pandemia, esta deuda fue objeto de reestructuración en la vigencia 2021, con el fin de flexibilizar las cuotas pactadas y el plazo.

Tabla 8
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

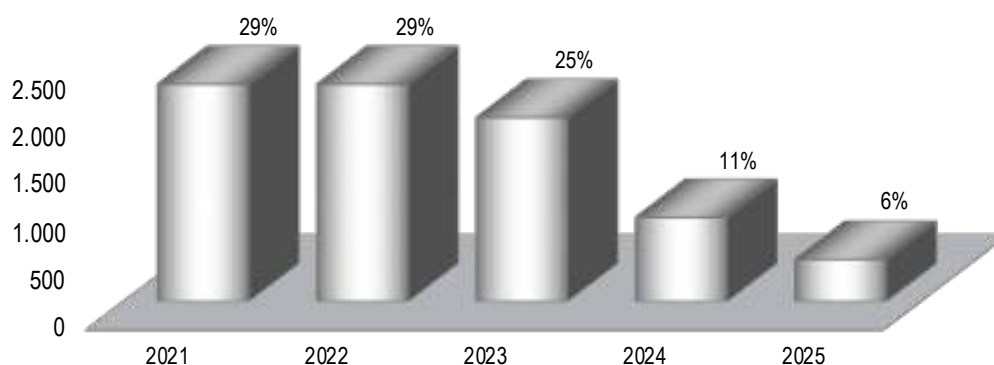
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total 2020	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	9.997	7.740	100%	PESOS	DTF	5,1%
Total Deuda Interna	9.997	7.740	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	9.997	7.740	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La Entidad no cuenta actualmente con calificación de riesgo. Se advierte que de conformidad con el artículo 16 de la Ley 819 de 2003, por tener la categoría de Distrito, la Entidad Territorial deberá contar con la valuación elaborada por una calificadora de riesgo en el evento que pretenda incrementar su nivel de endeudamiento.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020² (\$408.454 millones) resultaron superiores a los compromisos de gasto³ (\$390.214 millones), así el Distrito cerró con superávit fiscal de \$18.238 millones, explicado en mayor medida por las mayores transferencias, la estabilidad de los gastos operativos de inversión y menores rentas de capital para apalancar la formación bruta de capital.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Entidad disminuyó su endeudamiento neto con el sistema financiero en \$2.258 millones, incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por \$19.493 millones y vendió activos por \$2 millones, cerró con superávit presupuestal por \$34.475 millones.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	4.563	28.461
Resultado balance de capital	-45.838	-10.224
Déficit o superávit fiscal	-41.275	18.238
Financiamiento	49.272	17.237
Endeudamiento neto	-2.258	-2.258
Recursos del balance	51.258	19.493
Venta de activos	271	2
RESULTADO PRESUPUESTAL	7.996	35.475

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, venta de activos, ni desembolsos de crédito.

³ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019, ejecutados durante 2020, ni las amortizaciones de deuda 2020.

El balance presupuestal fue 4,4 veces superior al obtenido en 2019, lo que sugiere que el uso de los recursos no presentó el mismo nivel de eficiencia de la vigencia 2019. Ahora bien, llama la atención el monto de recursos del balance incorporados en 2020, ya que el ejercicio de la vigencia anterior generó recursos sin comprometer por \$7.996 millones, por lo que es necesario que la Entidad Territorial verifique los estados de tesorería e identifique la diferencia.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR se observa que en el bienio 2019-2020 el Distrito contaba con \$43.331 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión.

Tabla 10
RESULTADO SGR
valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	123.603
Total compromisos SGR	80.272
RESULTADO SGR	43.331
Compromisos / Presupuesto Definitivo	65%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁴

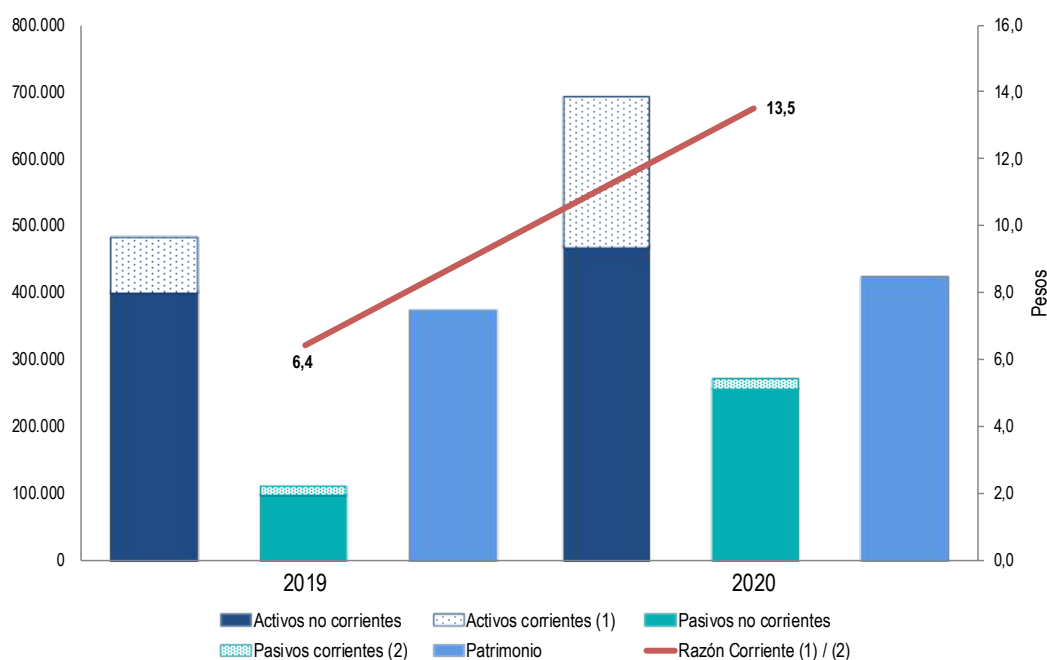
La información financiera del Distrito con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$689.521 millones, 41% superiores en términos reales con relación a la vigencia anterior, ya que se incrementaron las cuentas por cobrar y se recibieron recursos en administración por parte de la ADRES. El 51% estuvo representado por otros activos, 24% por cuentas por cobrar, 15% por bienes de uso y beneficio público y por propiedad, planta y equipo y 10% por efectivo.

Por cuenta del comportamiento de mayores recursos en administración y de las cuentas por cobrar, los activos corrientes y/o recursos de liquidez inmediata crecieron 166%, presentaron un saldo de \$222.708 millones, equivalentes al 32% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$269.288 millones, crecieron 140% real, explicado por la mayor adquisición de bienes y servicios en proyectos de inversión. El 73% del pasivo estuvo representado por cuentas por pagar, 19% por beneficios a empleados, 5% por provisiones y 3% por préstamos por pagar. El 6% del pasivo fue clasificado como corriente (\$16.501 millones), mayores 27% a los registrados en 2019.

⁴ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2020 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2019), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2019.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 \$13,5 de activos por cada peso de pasivo, así, el Distrito mejoró la liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año contaron con el respaldo en activos corrientes.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁵ se estimó en \$179.150 millones, concentrado en las cuentas por pagar.

A pesar del incremento de los pasivos, en especial en sectores de inversión, la estructura contable del Distrito tendió a mantenerse estable, así como también sus niveles de liquidez. El incremento de los pasivos podría explicarse por las mayores transferencias obtenidas para el sector salud.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

De acuerdo con la información reportada en el FUT, el análisis de liquidez y solvencia muestra que al finalizar la vigencia 2020 el Distrito contó con disponibilidades por \$62.755 millones, provisionadas en caja, bancos y encargos fiduciarios. El 63% de estos recursos correspondió al Sistema General de Participaciones – SGP, 22% a otros recursos de destinación específica y 15% a ingresos corrientes de libre destinación.

Sobre dichas disponibilidades recayeron obligaciones por \$26.149 millones, compuestas 78% por cuentas por pagar, 13% por reservas presupuestales y 9% por otras exigibilidades.

⁵ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 11
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	9.479	5.737	3.742
De destinación específica	53.277	20.412	32.865
SGP	39.471	12.159	27.312
SGP Educación	26.737	7.763	18.973
SGP Salud	787	688	99
SGP Agua potable	3.199	1.806	1.393
SGP Propósito general	2.490	1.668	822
SGP Asignaciones especiales	6.258	234	6.024
Recursos del crédito	41	0	41
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	13.764	8.253	5.511
TOTAL	62.755	26.149	36.606

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La liquidez neta generada al cierre 2020 sumó \$36.606 millones. Considerando el monto de recursos disponibles, se requiere maximizar la eficiencia en su uso, mejorando la planeación financiera y presupuestal.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la regulación relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁶, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estas (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ El total del saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 (\$7.740 millones) está garantizado con recursos diferentes del SGR.
- ✓ Pago de amortizaciones de la deuda vigente por \$2.258 millones y pago de intereses por \$573 millones estimados por el Distrito⁷ para la vigencia 2021, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.
- ✓ No existen compromisos de gasto de 2021 contraídos mediante vigencias futuras⁸.
- ✓ No se contempla la suscripción de nuevos contratos de empréstito, ni nuevos desembolsos.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 8%, conservando su capacidad autónoma de endeudamiento.

⁶ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013.

⁷ Para el cálculo de los indicadores de Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1 de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

⁸ Este supuesto se fundamenta en el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento.

Tabla 12
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	68.666	51.165
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	68.666	51.165
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	18.121	16.986
3. Gastos recurrentes		18.451
4. Ahorro operacional (1-2-3)	50.545	15.727
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	5.482	184.632
5.1 Total saldo de la deuda	7.740	7.740
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	2.258	2.258
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		179.150
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	573	573
6.1 Total de intereses de la deuda	573	573
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	1%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	8%	361%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago sugiere un incremento en los indicadores de solvencia y sostenibilidad. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la Entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos propios y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación⁹.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

El ahorro primario resultó positivo en \$38.263 millones. Con este balance la deuda pública sería sostenible, pues cubre 13,7 veces el valor del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) proyectado para 2021 con recursos distintos al SGR.

⁹ Como se indicó en el capítulo IV numeral 2 el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Por clasificarse en la categoría cuarta, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 617 de 2000, el Distrito debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 80% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2020 este cálculo se ubicó 14 puntos porcentuales por debajo del límite establecido legalmente.

Tabla 13
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	22.145	22.719	1%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	17.964	14.931	-18%
3. Relación GF/ICLD	81%	66%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	1%	-14%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Se observó que los gastos de funcionamiento se contrajeron 18%, tendencia contraria se registró con los ingresos corrientes de libre destinación, razón por la cual el indicador fue menor al límite.

Respecto al nivel de gasto de los órganos de control, se registró el cumplimiento de los límites legales permitidos para el Concejo. Los gastos de la Personería también se mantuvieron dentro del margen legal.

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	664	639
2. Límite establecido por la Ley 617	645	666
Remuneración Concejales	313	325
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	332	341
3. Diferencia	19	-26

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE PERSONERIA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	232	246
2. Límite establecido por la Ley 617	232	246
3. Diferencia	0	0

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Aportes al FONPET

De acuerdo con la información reportada, los aportes de Ley que el Distrito debió efectuar durante la vigencia 2020 se realizaron directamente con los descuentos que la Nación efectúa sobre el Sistema General de Participaciones.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

La Ley 1766 de 2015 le otorgó a la Entidad Territorial la categoría de Distrito Especial, Turístico y Cultural, con lo cual tiene un régimen político, fiscal y administrativo, especial e independiente. Con esta condición se enfrenta a una nueva estructura de funcionamiento, que implica mayores compromisos de gasto conforme la Ley 1617 de 2013, sin embargo, la Entidad Territorial no ha adoptado la estructura de Distrito. Lo anterior plantearía nuevas competencias, pero no asignación de mayores recursos para atenderlas.

Para atender la Emergencia Sanitaria el Distrito destinó \$1.636 millones, cuyas fuentes correspondieron casi en su totalidad a recursos del SGP en los componentes de Salud y Propósito General; durante 2020 no recibió transferencias para financiar la emergencia, tampoco reorientó rentas de destinación específica, ni acudió a empréstitos adicionales para financiar funcionamiento.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

En 2020 el Distrito continuó ejecutando reservas presupuestales, aunque inferiores a las constituidas en 2019. Durante la vigencia ejecutó el 22% de las reservas establecidas, en consecuencia, el porcentaje restante, de acuerdo con la normatividad vigente, deberá tratarse como una cancelación de reservas.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	26.293	12.239
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1	0
(-) Ejecutadas por inversión	11.084	2.701
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	15.207	9.538

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con la información reportada en la categoría de Cierre Fiscal del FUT, se constituyeron reservas presupuestales a ejecutarse en la vigencia 2021 por \$3.332 millones.

Ahora bien, cabe resaltar que, conforme las normas presupuestales, las reservas fenecen si no se ejecutan durante el año de su vigencia. Por tanto, si al cierre de la vigencia 2020 las reservas presupuestales constituidas al finalizar 2019 no fueron ejecutadas, dada la existencia jurídica de los compromisos y de los recursos para su financiación, es ineludible su incorporación en el presupuesto de la vigencia 2021, manteniendo el mismo objeto de gasto de su origen y sus fuentes de financiación como ingresos de capital.

3. Provisión del Pasivo Pensional

De acuerdo con la información contable, a 31 de diciembre de 2020 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumó \$43.287 millones. La reserva correspondiente al Plan de Activos para Beneficios a Empleados y Posempleo ascendió a \$42.398 millones.

Es pertinente mantener actualizada la información de los estados contables, con base en la normatividad y los instructivos emitidos por la Contaduría General de la Nación y en la información del cálculo actuarial suministrada en PASIVOCOL por la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República - CGR y de la Contaduría General de la Nación - CGN. Para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR.

El Instituto de Tránsito y Transporte obtuvo ingresos distintos al SGR en 2020 por \$2.108 millones, cifra equivalente al 1% de los ingresos corrientes del Distrito. Contabilizó déficit por \$298 millones que continuó en descenso frente al obtenido en la vigencia anterior.

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
SUB TOTAL EMPRESAS	0	0	0	0%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE RIOHACHA	-672	-416	-298	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-672	-416	-298	1%
TOTAL GENERAL	-672	-416	-298	1%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otra parte, para 2020 los ingresos de esta Entidad provinieron principalmente de la venta de servicios y multas, no se reportaron transferencias por parte del Distrito. Tampoco se registró deuda pública al cierre de 2020, ni contaba con calificación de riesgo vigente.

Con base en la información contable, continuó la situación de iliquidez presentada en vigencias anteriores, de nuevo sus obligaciones corrientes no contaron con respaldo en activos líquidos. Por otro lado, la Entidad no reportó pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
0	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
SUB TOTAL EMPRESAS			0		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE MUNICIPAL DE RIOHACHA	0,0	0,8	0	15%	0%
TOTAL GENERAL			0		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Al finalizar 2020, mejoró el retorno sobre el patrimonio ROE al calcularse 15%, recuperando así su rentabilidad. Desde el punto de vista del margen EBITDA, también se observó una leve recuperación, ya que en 2020 no generó déficit operacional.

Preocupa que la Entidad haya generado déficit fiscal por más de tres vigencias, por tanto, urge la adopción de medidas dirigidas a la contención del gasto y efectuar un seguimiento riguroso a su situación financiera y jurídica. Las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

Actualmente el Distrito no tiene en ejecución programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos.

5. Pasivos Contingentes

El Distrito reportó 263 procesos vigentes en contra, cuyas cuantías y/o pretensiones ascendieron a \$93.438 millones, las cuales se incrementaron 36% frente a las reportadas en 2019.

Por otra parte, la Entidad mantuvo en su balance contable la provisión de obligaciones por cuenta de demandas judiciales y procesos en contra en provisión para demandas y litigios por \$13.854 millones y en cambio redujo los pasivos contingentes en cuentas de orden acreedoras a \$93.897 millones.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	2	0	1.297	0	2%	0%
Acción Popular	41	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	11	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	129	13.749	12.519	20%	13%
Acción Contractual	9	11	41.395	5.611	60%	6%
Acción de Reparación Directa	0	58	0	42.414	0%	45%
Ejecutivo Singular	0	16	0	23.036	0%	25%
Ordinario Laboral	41	31	1.734	1.415	3%	2%
Otros	13	7	10.431	8.442	15%	9%
TOTAL	106	263	68.606	93.438	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Del número total de procesos reportados 53% correspondieron a nulidades simples y de restablecimiento del derecho, 22% a acciones de reparación directa, 12% ordinarios laborales, 7% a otro tipo de procesos y 6% a ejecutivos. Los procesos más costosos fueron las acciones de reparación por \$42.414 millones.

La situación judicial puede representar un impacto financiero significativo a las finanzas distritales, por lo anterior, la Administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

Además, se requiere la creación del fondo de contingencias, conforme lo establece el parágrafo del artículo 90 de la Ley 1955 de 2020, cuya provisión deberá efectuarse previa determinación de las metodologías de valoración según el tipo de pasivo contingente, bien sea, operaciones de crédito público, contratos administrativos y sentencias y conciliaciones.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

6.1 Sector Educación

En febrero de 2020 se adoptó la extensión de la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia en el sector educación, la cual se encuentra vigente hasta febrero de 2022.

A junio de 2020 se identificaron incumplimientos en la oportunidad en la emisión de respuestas a los requerimientos de información realizados por parte de la Administración Temporal, la conciliación de los recursos con la Fiduprevisora, la inversión con recursos distintos al SGP, la depuración y el saneamiento de deudas, la oportunidad, consistencia y calidad de la información reportada al CHIP, la adopción del personal de planta administrativo del nivel central, la actualización de manuales de funciones y perfiles para la articulación de procesos de la Secretaría de Educación, la elaboración del diagnóstico sectorial, la elaboración y radicación del estudio de planta administrativa central de la Secretaría de Educación ante el Ministerio de Educación Nacional y la apertura del concurso de méritos para la provisión de cargos en carrera administrativa del nivel central de la Secretaría de Educación.

Por su parte, se dieron avances, tanto por la administración temporal como por el Distrito, respecto de la constitución e implementación del comité de defensa jurídica y la conciliación de información financiera para el reporte CHIP, en la asignación y el mantenimiento del usuario transaccional para los procesos adelantados por la Administración Temporal, la actualización del manual de contratación, incluyendo y la realización del proceso de rendición de cuentas del sector.

6.2 Alimentación Escolar

En el marco del Decreto 028 de 2008, se evidenció que el Distrito incurrió en eventos de riesgo en el sector de alimentación escolar. En consecuencia, con base en el documento CONPES No.3883 de 2017 se adoptó de manera cautelar la medida correctiva de Asunción Temporal de la Competencia, por un periodo de 36 meses.

Durante los 36 meses de ejecución, la Entidad Territorial no cumplió a cabalidad con las condiciones generales para reasumir la competencia que garanticen la sostenibilidad del trabajo llevado a cabo por la Administración Temporal, razón por la cual, se extendió la Medida Correctiva de Asunción Temporal por el término de dos años, a través del Documento CONPES 3984 del 20 de febrero de 2020, con la posibilidad de que el Distrito pueda solicitar el levantamiento de la Medida antes del vencimiento, previa evaluación por parte de esta Dirección.

Posteriormente, en el marco del seguimiento de la medida, la DAF concluyó que la Administración Distrital aún no supera en su totalidad los riesgos en materia de manejo y reporte financiero de los recursos del Programa, ni evidenció fortalecimiento de los procesos internos de la Administración Distrital en lo concerniente a sus competencias y responsabilidades, establecidas como Entidad Territorial Certificada en Educación para cumplir con las funciones frente a Alimentación Escolar.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al finalizar la vigencia 2020, gracias a que los ingresos del Distrito no cayeron en la misma proporción que los gastos, se registró superávit fiscal y presupuestal. El nivel de compromisos se afectó por el rezago de la inversión y la definición de nuevos proyectos en el marco del diseño del Plan de Desarrollo.

En este sentido, se requiere mejorar la planeación financiera y retomar las acciones pertinentes para normalizar la ejecución del presupuesto, luego de haberse levantado las medidas restrictivas por cuenta de la emergencia sanitaria Covid-19.

Los ingresos tributarios en conjunto no se afectaron por la crisis sanitaria, al contrario, crecieron 2%. Impulsó su recaudo las facilidades de pago a los contribuyentes adoptadas por la Administración y la reactivación de los sectores productivos. Se recomienda aplicar medidas orientadas a la recuperación de cartera y retomar las gestiones de cobro persuasivo y de fiscalización.

Los gastos de funcionamiento se contrajeron, en especial la adquisición de bienes y servicios y la atención del déficit, por lo que el indicador de límite de gasto estuvo por debajo del reglamentario, tanto para el sector central como para los órganos de control, sin perjuicio de las excepciones contempladas en el Decreto 678 de 2020. Por su parte en inversión, el único sector sin contratiempos fue salud, gracias a las mayores transferencias percibidas para su atención. Los sectores con mayores afectaciones en inversión de capital fueron educación, vías y atención del déficit.

El nivel de deuda pública se redujo casi una cuarta parte, el Distrito generó superávit primario y cuenta con capacidad legal de endeudamiento. Actualmente, no cuenta con calificación de riesgo vigente y la acumulación de pasivos no financieros de vigencias anteriores puede comprometer su capacidad real de pago.

Se requiere que las demandas judiciales en contra sean actualizadas, con el fin de ejecutar la adecuada estrategia de defensa judicial y la cuantificación de los pasivos exigibles. Se recomienda hacer seguimiento a la defensa técnica de todos y cada uno de ellos, efectuar un análisis de las cuantías y pretensiones y proceder a la constitución del fondo de contingencias, conforme lo ordenado por la Ley 1955 de 2019.

El Distrito deberá adelantar las acciones tendientes al cumplimiento de los requisitos y responsabilidades establecidas en el Documento CONPES, en los cuales se recomendaron la adopción y extensión de la medida correctiva de asunción de competencia en la prestación de servicios en el sector educación y de alimentación escolar.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO Y CULTURAL DE RIOHACHA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	408.452
INGRESOS CORRIENTES	407.690
Tributarios	29.998
No Tributarios	804
Transferencias	376.888
GASTOS (sin financiación)	390.214
GASTOS CORRIENTES	379.228
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	17.195
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.408
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	359.094
Intereses y Comisiones de la Deuda	532
BALANCE CORRIENTE	28.461
INGRESOS DE CAPITAL	762
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	10.986
BALANCE DE CAPITAL	-10.224
BALANCE TOTAL	18.238
FINANCIACIÓN	17.237
Endeudamiento Neto	-2.258
Desembolsos	0
Amortizaciones	2.258
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	19.495
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	427.947
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	392.472
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	35.475
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	12.239
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	2.701
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	9.538

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de San José del Guaviare, capital del Departamento del Guaviare, ubicado al suroriente del país cuenta con una extensión de 16.178 Km². El municipio representa el 0,1% de la población proyectada para el país con 55.820 habitantes¹ para 2020. Su división política y administrativa se ha estructurado a partir de 27 barrios, 130 veredas, dos corregimientos y 13 resguardos indígenas de los 26 existen en el departamento. En línea con lo anterior, en 2020 el 69% de la población se ubica en zona urbana y el 31% en zona rural.

La estructura demográfica del municipio en 2020 presenta una población tipo expansiva, lo que evidencia una gran concentración de población joven, además de una distribución de género equitativa (51% hombres y 49% mujeres). Con esto, el 61% de la pirámide poblacional se encuentra entre 15 y 59 años; y el 16% entre 25 y 34 años.

Para el mismo periodo, la tasa de desempleo ascendió a 22,7% (10,3% mayor que en 2019) afectada por la pandemia Covid-19 y sus efectos en la economía del país. Adicional, la tasa de ocupación fue del 58,4%² y de la población ocupada se concentró en el comercio y reparación de vehículos.

En 2019 presentó una la cobertura total de educación del 94,7%³ (más de 10 puntos porcentuales que en la vigencia anterior) y los afiliados al régimen subsidiado en salud fue del 99%. Entre tanto, el índice final de desempeño municipal para este periodo fue de 55,43⁴ inferior, ubicándose en el puesto 539 a nivel nacional.

Por su parte, para la vigencia 2019, la proporción de las personas con Necesidades Básicas Insatisfechas fue del 23,78% y el 8,4% se encontraba en la miseria. De acuerdo con la metodología para medición de la pobreza en Colombia realizada por el DANE, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el porcentaje de personas pobres es de 42,1% y el proyectado para ese año del valor agregado del Municipio de San José del Guaviare fue de \$531 millones⁵.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y organismos de control para la vigencia 2019. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales. Por otra parte, el municipio no cuenta con calificación de riesgo para su capacidad de pago.

En la vigencia 2019 el Municipio de San José del Guaviare registró déficit fiscal determinado por la generación de déficit de capital explicado por el importante incremento en formación bruta de capital y a la caída en ingresos de capital (principalmente por desahorro FONPET). El déficit fiscal se cubrió plenamente con disponibilidades de caja de vigencias anteriores (recursos de balance) y recursos de crédito.

Los principales retos de la nueva administración se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo y pobreza. A juicio de la DAF, los principales riesgos fiscales estaban concentrados en los pasivos contingentes.

¹ Según el DANE.

² Según el DANE.

³ Según el Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData elaborado por el DNP.

⁴ Según DNP.

⁵ Según el DANE.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El Municipio de San José del Guaviare no reportó información a la Contraloría General de la República sobre personal y costos de planta en 2020.

Para 2019 la administración central⁶ se encontraba conformada por un total de 90 cargos; con un costo total de \$1.374 millones. Del total de la planta de personal, 98% correspondió a la administración central y el 2% a los organismos de control.

El 66% del personal fue vinculado mediante carrera administrativa, el 19% a correspondió a libre nombramiento y remoción, el 10% a trabajadores oficiales, y 6% del periodo. El número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos fue del 26%, mientras que el nivel técnico y asistencial representaron el 74%. Lo anterior indica una baja tasa de profesionalización.

Al cierre del 2019 la administración reportó Ordenes de Prestación de Servicios (OPS) por \$2.938 millones de los cuales 94% correspondieron a inversión y 6% a funcionamiento. La totalidad perteneció al sector central presentó.

Para la vigencia 2020, el sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR se encuentra conformado por una sola entidad que corresponde al sector de servicios públicos y saneamiento básico (Tabla 1).

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SAN JOSE DEL GUAIVARE -	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL⁷

1. Ingresos

El total de ingresos recaudados, sin SGR, por el Municipio de San José del Guaviare totalizó \$67.977 millones al cierre de la vigencia 2020 (Tabla 2), equivalente a una disminución del 12% real frente al 2019. El 95% se originó de recaudos efectivos de la vigencia y 5% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), generando un cambio en la estructura de ingresos. La participación de las transferencias aumentó y correspondió al 76% del total (principal fuente de ingresos), mientras los recursos de balance pasaron de representar el 22% en la vigencia anterior a 5% en 2020.

El menor dinamismo en los ingresos fue producto de la reducción en recursos de capital determinado por los menores recursos de vigencias anteriores, en un contexto de mayores transferencias e ingresos por recaudo propio. En línea con lo anterior, los ingresos no tributarios exhibieron un incremento del 28% real producto del mayor recaudo en ingresos de propiedad (principalmente en contribuciones y multas y sanciones).

⁶ No incluye planta docente (directivos docentes, docentes y administrativos).

⁷ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2019, las cuales fueron complementadas con la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) del Sistema General de Regalías y de entidades descentralizadas y de información del Sistema General de Regalías. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2020, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	10.407	11.157	5%	14%	16%
Transferencias	43.196	51.629	18%	57%	76%
Ingresos de capital	22.014	5.191	-77%	29%	8%
Desembolsos del crédito	4.071	0	-100%	5%	0%
Recursos del Balance	16.956	3.585	-79%	22%	5%
Otros ¹	987	1.606	60%	1%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	75.617	67.977	-12%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios crecieron 2% real (Tabla 3), explicado principalmente por los mayores recaudos en los impuestos de industria y comercio, predial y vehículos automotores. A pesar de la emergencia sanitaria del coronavirus Covid-19, el aislamiento decretado por el Gobierno Nacional desde marzo del 2020 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis⁸, el municipio no exhibió fuertes afectaciones en su recaudo.

Los descuentos⁹ concedidos por la Secretaría de Hacienda Municipal, mediante el Acuerdo 012 del 30 de mayo de 2020, influyeron en el mayor recaudo en el del impuesto de industria y comercio. Adicionalmente, bajo el mismo Acuerdo se otorgaron beneficios para el pago del impuesto predial que sumado al avance en el sector de la construcción¹⁰ (en vivienda, principalmente, comercio y bodegas) impulsaron su crecimiento. Los dos impuestos mostraron incrementos del 19% real frente la vigencia anterior.

Por su parte, la reducción en estampillas del 32% real estuvo en línea con la menor inversión ejecutada por el municipio y acorde con el ciclo político presupuestal. Además, exhibieron menores ingresos en estampillas para el bienestar del adulto mayor y por estampillas pro cultura.

Los menores ingresos por el impuesto de delineación determinaron la caída en la cuenta de Otros, sin embargo, cabe destacar que los ingresos por sobretasa ambiental, avisos y tableros y sobretasa bomberil crecieron. Al tiempo, la sobretasa a la gasolina cayó por cuenta las restricciones en movilidad por las medidas de confinamiento

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	3	42	1412%	0%	0%
Estampillas	1.024	711	-32%	11%	8%
Sobretasa a la gasolina	2.563	2.510	-4%	29%	27%
Impuesto predial unificado	1.471	1.776	19%	16%	19%
Impuesto de industria y comercio	2.067	2.502	19%	23%	27%
Otros impuestos	1.842	1.750	-6%	21%	19%
TOTAL	8.969	9.291	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁸ El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha otorgado facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

⁹ Del 25% hasta el 31 de octubre y entre el 1 de noviembre y 31 de diciembre descuento del 10% sobre el valor del impuesto.

¹⁰ Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Surorienté. Banco de la República.

Las transferencias aumentaron 18% real con respecto a la vigencia anterior, como consecuencia de los mayores recursos para inversión del nivel nacional provenientes de FOSYGA y ETESA. A su vez, las asignaciones para salud y agua potable y saneamiento básico decrecieron. La alta participación de las transferencias dentro de la composición de los ingresos da evidencia de la alta dependencia dentro de sus finanzas.

Los ingresos de capital exhibieron la mayor contracción con una variación negativa del 77% real (Tabla 2) ocasionada por el descenso de los recursos de balance (79%) y al no registrar desembolsos de crédito. El resultado fue amortiguado por los mayores ingresos por donaciones, aprovechamientos y otros.

Adicionalmente, el municipio contó con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para el segundo año del bienio 2019 - 2020 por \$14.609 millones¹¹ (Tabla 4), de los cuales la mayor parte correspondió a Fondo de Compensación Regional (99%).

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	14.609	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	210	1%
Fondo de Compensación Regional	14.399	99%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	14.609	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En 2020 el gasto comprometido por el municipio con fuentes diferentes al SGR ascendió a \$62.648 millones, 14% real inferior al reportado en el 2019 (Tabla 5). El resultado se explicó en lo fundamental por una reducción en los gastos de inversión (16% real), en un contexto en el que los compromisos por funcionamiento y servicio de la deuda crecieron. Cabe destacar que la estructura de gastos se mantuvo estable.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	6.587	6.852	2%	9%	11%
Inversión	64.118	54.775	-16%	90%	87%
Servicio de la deuda	467	1.021	115%	1%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	71.173	62.648	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El importante crecimiento en el servicio de la deuda (Tabla 5) se explicó por el incremento en intereses y comisiones de deuda (100%) y en las amortizaciones de crédito interno (122%).

Los gastos de funcionamiento contabilizaron un incremento del 2%¹² real (Tabla 6), variación inferior al crecimiento registrado en el recaudo propio. Los mayores compromisos fueron impulsados por los mayores gastos generales (principalmente adquisición de

¹¹ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

¹² Sin incluir los gastos de la Secretaría de Educación financiados con SGP.

servicios públicos¹³) y transferencias para sentencias y conciliaciones. Por su parte, los gastos de personal disminuyeron por menores contribuciones inherentes a la nómina.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	5.586	5.553	-2%	85%	81%
Gastos generales	376	484	27%	6%	7%
Transferencias	608	815	32%	9%	12%
Déficit fiscal de funcionamiento	16	0	-100%	0%	0%
TOTAL	6.587	6.852	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión, sin SGR, mostró una contracción del 16% real (Tabla 7) influenciado por el ciclo político presupuestal, al ser el primer periodo de gobierno territorial el ritmo de ejecución de la inversión disminuye de manera transitoria dada la armonización del Plan de Desarrollo. El 49% del gasto de la inversión se financio con recursos del SGP, 36% con recursos del FOSYGA, 8% con recaudo propio, y 27% con otros recursos.

La mayoría de los sectores contabilizaron variaciones negativas de dos dígitos excepto salud (8%) mientras agua potable que fue el único sector en registrar crecimiento en el periodo de análisis. Cabe resaltar, la importancia de la salud dentro de la estructura (principalmente afiliación al régimen subsidiado) que paso del 67% del total de la inversión en 2019 a 74% en la vigencia de análisis (Tabla 7). Por sector, la caída más pronunciada se presentó en otros sectores (Tabla 7).

Los mayores recursos de inversión correspondieron a gastos operativos en sectores sociales (92% del total) con \$50.435 millones y exhibieron un crecimiento del 9% real, de los cuales 80% se destinó a salud, 6% para agua potable, 11% a otros sectores y 3% educación. Además, el 8% de la inversión se destinó a formación bruta de capital (\$4.328 millones) y se redujo en 77% real frente al periodo anterior.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	3.612	2.110	-43%	6%	4%
Salud	43.154	40.485	-8%	67%	74%
Agua Potable	5.032	5.245	3%	8%	10%
Vivienda	502	0	-100%	1%	0%
Vías	812	480	-42%	1%	1%
Otros Sectores	10.920	6.444	-42%	17%	12%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	85	11	-87%	0%	0%
TOTAL	64.118	54.775	-16%	100%	100%

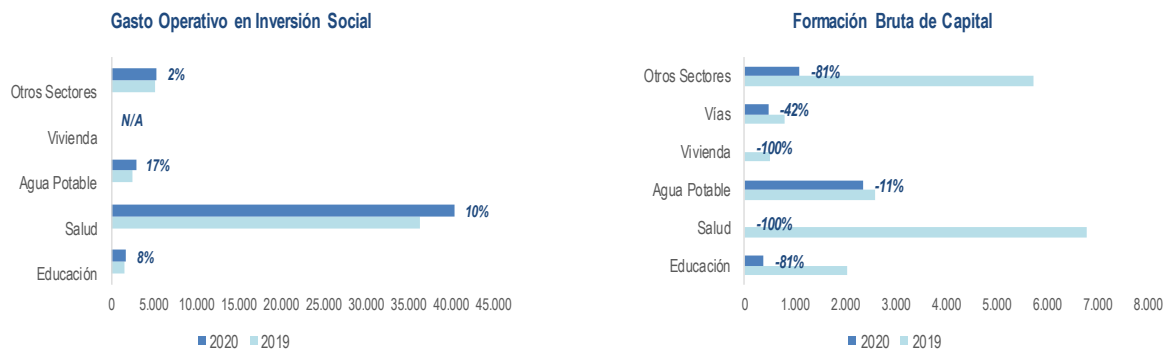
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El incremento más destacado en inversión social se presentó en agua potable y salud, mientras que en formación bruta de capital presento caídas en todos los sectores (Gráfico 1).

¹³ Según la información suministrada por la secretaria de hacienda en la vigencia 2019 no se cancelaron las facturas de octubre, noviembre y diciembre.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar el bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por \$7.658 millones¹⁴ (Tabla 8), focalizados únicamente a gastos de inversión para construcción de infraestructura propia del sector.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	7.658	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	7.658	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

El Municipio de San José del Guaviare cerró con saldo de deuda por \$4.700 millones en 2020 (Tabla 9), monto 15% real inferior al registrado en 2019. El 100% del saldo correspondió a deuda interna, que a su vez se concentró en banca comercial y se contrató a una tasa DTF más un margen promedio de 2%.

En 2020, el municipio sirvió deuda financiera por \$1.021 millones, correspondientes a intereses y comisiones de deuda interna por \$307 millones y amortizaciones de deuda interna por \$715 millones. Al no registrar desembolsos de crédito en la vigencia desde el punto de vista presupuestal el endeudamiento neto resultó negativo.

No se encontró calificación de riesgo para la capacidad de pago del municipio.

¹⁴ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

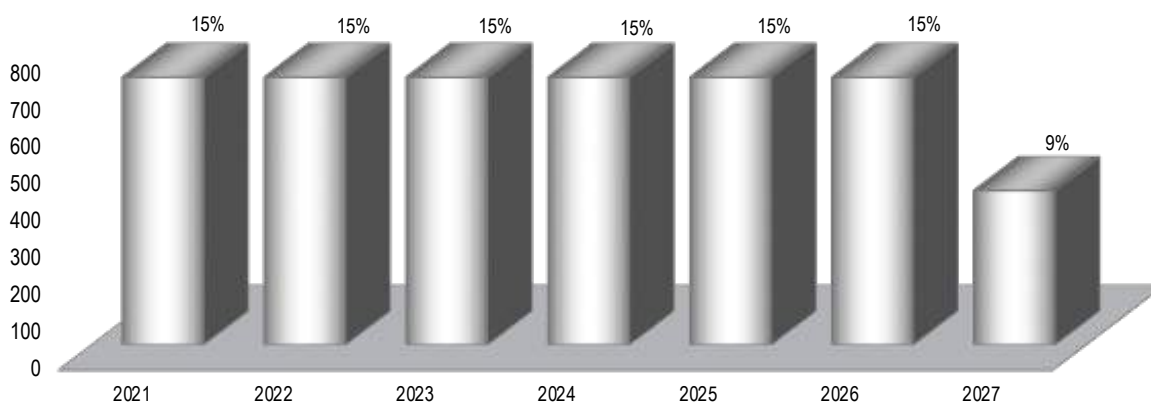
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	5.414	4.700	100%	COP	DTF	2%
Total Deuda Interna	5.414	4.700	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	5.414	4.700	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda pública expone que los pagos se distribuyen de manera equitativa (15% cada vigencia) desde 2021 hasta 2026 y finaliza en 2027 con un pago de capital inferior (9%) (Gráfico 2).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020, los recaudos efectivos¹⁵ del municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto¹⁶ de manera que se contabilizó un superávit fiscal por \$2.459 millones (Tabla 10), en contraste con el déficit fiscal registrado un año atrás. La importante reducción en el déficit de capital (88% real) derivado de los menores gastos en inversión bruta de capital sumado al mayor superávit corriente fueron los factores determinantes para el resultado.

¹⁵ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2017 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

¹⁶ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2017. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2017, ni las amortizaciones de deuda.

Los mayores gastos corrientes fueron cubiertos por el incremento del recaudo propio y a las mayores transferencias, y como consecuencia se amplió el ahorro corriente.

Al tener en cuenta las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance) y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo al no registrar nuevos desembolsos), el municipio obtuvo un resultado presupuestal superavitario por \$5.329 millones; superior al registrado en la vigencia anterior.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	1.339	5.192
Resultado balance de capital	-17.605	-2.733
Déficit o superávit fiscal	-16.266	2.459
Financiamiento	20.710	2.870
Endeudamiento neto	3.754	-715
Recursos del balance	16.956	3.585
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	4.444	5.329

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

A diferencia de las vigencias anteriores, los recursos del balance redujeron su participación dentro de las finanzas del municipio, lo evidencia mejoras en la programación y ejecución del presupuesto.

Para el segundo año del bienio 2019-2020, el presupuesto definitivo del SGR superó los compromisos efectivamente realizados en \$6.950 millones (Tabla 11), recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. El porcentaje compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales alcanzó el 52%.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	14.609
Total compromisos SGR	7.658
RESULTADO SGR	6.950
Compromisos / Presupuesto Definitivo	52%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

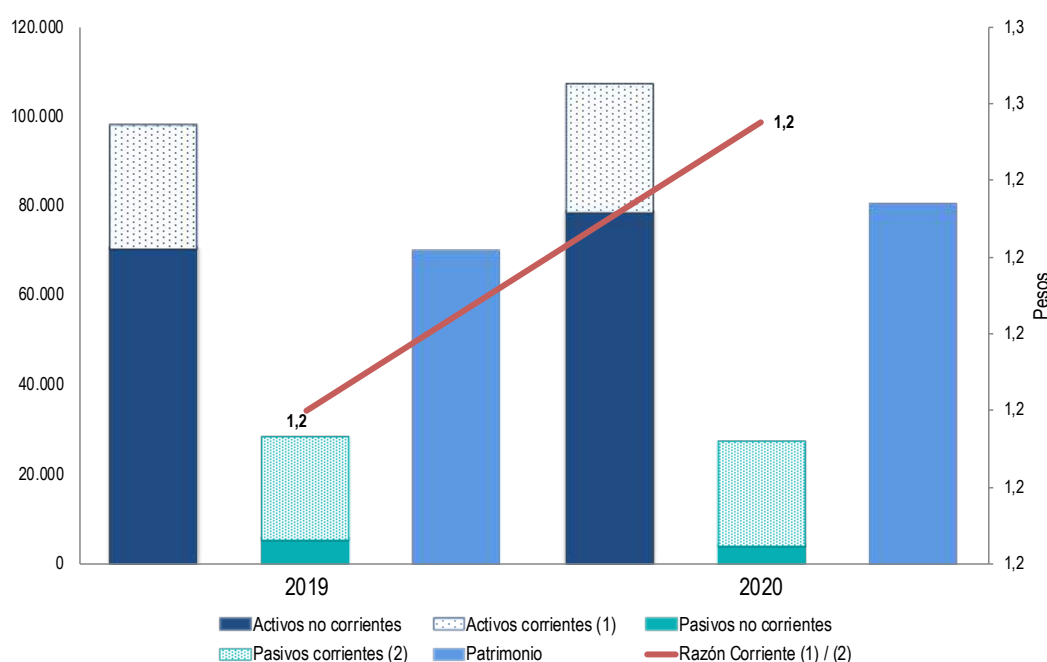
La información financiera del Municipio de San José del Guaviare, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$106.928 millones, menores en 8% real con relación a la vigencia anterior. El 29% estuvo representado por propiedad, plata y equipo (terrenos y edificaciones), 24% por bienes de uso público, 21% en otros activos (en su mayoría corresponde a la cuenta plan de activo para beneficios posempleo), 10% cuentas por cobrar, 6% en instrumentos derivados y 11% en efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 2% real y presentaron un saldo de \$28.553 millones, equivalentes al 27% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$26.872 millones, y cayeron 6% real. El 35% estuvo representado por beneficios a empleados, 24% otros pasivos (retenciones y anticipo de impuesto), 17% préstamos por pagar, 15% provisiones y 9% por cuentas por pagar.

El 85% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 1% real, explicado por la reclasificación de la cuenta beneficios posempleo-pensiones (cálculo actuarial de las futuras pensiones y de las cuotas partes de pensiones) de corto a largo plazo.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para del 2020 el municipio contaba con \$1,2 de activos corrientes por cada peso de pasivo corriente (Gráfico 3), una razón corriente constante con el registrado la vigencia. Cabe resaltar, que las cifras bajo la convergencia NICSP, el análisis de liquidez estaría sesgado por la clasificación del cálculo actuarial de las pensiones y de las cuotas partes pensionales como se mencionó anteriormente, situación que ocurre para todas las entidades territoriales.

Realizando un ajuste en la clasificación del cálculo actuarial, el pasivo de corto plazo representaría solo el 26% (\$7.090 millones) y la razón corriente sería de \$4 de activo corriente por cada peso de pasivo corriente, lo que significa que el municipio tiene suficiente liquidez para respaldar sus obligaciones de corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁷ se estimó en \$8.832 millones. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un periodo razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

¹⁷ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial de San José del Guaviare, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos y conservó buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de la vigencia 2020, el municipio contaba con disponibilidades por \$11.019 millones (Tabla 12), de los cuales se encontraban en su totalidad en. No se realizaron inversiones temporales de liquidez en el periodo ni se registraron saldos en encargos fiduciarios.

El 82% de las disponibilidades correspondió a destinación específica y el 18% a recursos de libre destinación. Sobre estos últimos, la mayoría fue reportado en ingresos corrientes para propósito general. Por otra parte, el 35% de las disponibilidades con destinación específica correspondió a otros recursos diferentes al SGP (principalmente a recursos de convenios y/o cofinanciación), mientras el 43% de los recursos del SGP se concentraron en el sector salud (régimen subsidiado).

Por su parte, las exigibilidades sumaron \$7.476 millones representadas por cuentas por reservas presupuestales (69%), cuentas por pagar de la vigencia (19%), recursos de terceros (9%), y cheques no cobrados (2%). Estos recayeron sobre recursos de destinación específica (74%) y recursos de libre destinación (26%).

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$7.476 millones (Tabla 12). A nivel agregado, el excedente registrado resultó equivalente al 11% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	2.021	909	1.112
De destinación específica	8.998	2.634	6.364
SGP	5.852	2.456	3.396
SGP Educación	761	453	309
SGP Salud	2.512	570	1.941
SGP Agua potable	1.992	1.109	883
SGP Propósito general	339	248	91
SGP Asignaciones especiales	248	76	172
Recursos del crédito	656	0	656
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	2.490	178	2.311
TOTAL	11.019	3.543	7.476

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tiene en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior¹⁸ y SGR¹⁹).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021²⁰.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras²¹. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 2%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 20% (Tabla 13).

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 5% y 70%, respectivamente (Tabla 13). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación²².

El municipio continuó generando ahorro primario (\$6.351 millones significativamente superior a los \$840 millones de 2019)²³, equivalente a 6,2 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020 y evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio.

¹⁸ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

¹⁹ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

²⁰ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

²¹ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

²² El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

²³ sin incluir recursos del SGR.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	20.149	18.411
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	20.726	18.988
1.2 Vigencias futuras	577	577
2. Gastos de funcionamiento	7.792	7.458
3. Gastos recurrentes		5.539
4. Ahorro operacional (1-2-3)	12.358	5.414
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	3.985	12.817
5.1 Total saldo de la deuda	4.700	4.700
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	715	715
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		8.832
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	281	281
6.1 Total de intereses de la deuda	281	281
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	2%	5%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	20%	70%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

El indicador de gastos de funcionamiento (GF) sobre ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) cerró el año 2020 en 67%, 13 puntos porcentuales inferior al límite máximo fijado por la ley 617 de 2000 para municipios de categoría sexta (80%), y 2 puntos por debajo del resultado obtenido en la vigencia anterior. La mejora en el indicador se debe al aumento de los ICLD superior al incremento presentado en los GF (Tabla 14). El resultado indica que la entidad mantiene un margen de holgura significativo respecto al máximo legal.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	9.022	9.610	5%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	6.182	6.411	2%
3. Relación GF/ICLD	69%	67%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-11%	-13%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las transferencias realizadas a los órganos de control se encontraron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 15 y 16).

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	281	298
2. Límite establecido por la Ley 617	303	319
Remuneración Concejales	168	174
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	135	144
3. Diferencia	-23	-20

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	124	123
2. Límite establecido por la Ley 617	124	132
3. Diferencia	0	-9

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El 2020 fue un año sin precedentes por la pandemia del covid-19 y sus efectos sobre economía del país. En el marco de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Municipio de San José del Guaviare adoptó una serie de medidas como modificaciones presupuestales.

A pesar de la crisis, el recaudo tributario del municipio no se vio fuertemente afectado por las medidas de confinamiento obligatorio y por los esfuerzos hechos por la administración municipal en la adopción de alivios tributarios y prorrogas para el pago para el pago de algunos impuestos. En línea con lo anterior, el municipio logró un mayor dinamismo tributario principalmente por los mayores recaudos en los impuestos de industria y comercio, predial y vehículos automotores.

El municipio registró superávit fiscal impulsado por la reducción en inversión bruta de capital y el mayor ahorro corriente, además obtuvo indicadores de solvencia y sostenibilidad ajustados con lo establecido en la normatividad vigente. Para la vigencia de análisis, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto de la Ley 617 de 2000 para el sector central y órganos de control.

La importante contracción de recursos del balance dentro de una estructura financiera, refleja una mejor gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Mientras, la alta dependencia de las transferencias y la falta de información e indicadores negativos de la entidad descentralizada son las principales vulnerabilidades de la vigencia.

2. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Se registraron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$6.071 millones y que correspondieron en su mayoría recursos de forzosa inversión con destinación específica (principalmente al sector salud).

De dicho valor, quedó pendiente de obligación el 22%, dando como resultado un superávit de reservas por \$1.338 millones (Tabla 17). El nivel de rezago presupuestal aumentó en relación a la vigencia anterior, lo que advierte sobre mejoras que debe aplicar la entidad sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	2.417	6.071
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	1.730	4.732
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	687	1.338

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$2.457 millones²⁴, la mayoría concentrados en SGP agua potable.

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020, el cubrimiento del pasivo pensional del Municipio de San José del Guaviare representaba un 140,1% según la información reportada por la DGRESS.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

La E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de San José Del Guaviare es la única entidad descentralizada del municipio. A diciembre 2020, no registró información a contraloría por lo que es incierta su situación financiera actual lo que pudiera significar riesgos para la administración central (Tabla 18 y 19).

²⁴ Valor consistente con el registrado en Acto Administrativo el (Decreto 032 de 2021).

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SAN JOSE DEL GUAVIARE -	-163	44	0	0%
SUB TOTAL EMPRESAS	-163	44	0	0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	-163	44	0	0%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SAN JOSE DEL GUAVIARE -	0,0%	0,0%	Sin Clasificación
SUB TOTAL EMPRESAS	0,0%		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%		
TOTAL GENERAL	0,0%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que, la entidad contaba con \$0,2 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo y contabilizó pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$2.000 millones.

Los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos (Tabla 20), del margen Ebitda²⁵ fue del 4%, mientras que el Instituto el resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE²⁶ resultó en negativo en 6%.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, para 2020, se evidencian problemas de liquidez y altos pasivos judiciales. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presenta alertas sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio / ROE	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SAN JOSE DEL GUAVIARE -	0,2	0,3	2.000	-6%	4%
SUB TOTAL EMPRESAS			2.000		
TOTAL GENERAL			2.000		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

²⁵ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

²⁶ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con información suministrada por el municipio, se informó de la existencia de 34 procesos judiciales en contra del municipio por valor de \$20.771 millones, con corte al 31 de diciembre de 2020; monto significativamente inferior (74% real) frente al registrado en 2019 derivado por menores pretensiones en acciones de reparación directa y ordinario laboral (Tabla 21).

Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 31% del total de ingresos de la vigencia 2020, lo que representa riesgo para la administración central.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción Popular	4	4	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	0	4	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	2	1	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	1	3	0	14.235	0%	69%
Acción Contractual	2	0	126	0	0%	0%
Acción de Reparación Directa	11	12	29.278	3.530	37%	17%
Ejecutivo Contractual	0	2	0	2.452	0%	12%
Ejecutivo Singular	0	1	0	124	0%	1%
Ordinario Laboral	3	3	50.729	248	63%	1%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	3	0	182	0%	1%
Otros	3	1	0	0	0%	0%
TOTAL	26	34	80.133	20.771	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Al cierre del 2020 el Municipio de San José del Guaviare registró superávit fiscal producto del incremento de las transferencias y de los mayores ingresos tributarios, en un contexto la formación bruta de capital se redujo significativamente. Al tener en cuenta el endeudamiento neto, el cual resulto negativo al no registrar desembolsos de crédito, y los recursos del balance contabilizó superávit presupuestal.
- Las transferencias representaron el 76% del total de los ingresos del municipio, lo que evidencia una alta dependencia dentro de las finanzas del municipio. El gran reto de la administración municipal es seguir incrementando el dinamismo tributario, así como mejorar la calidad y ejecución del gasto.
- El municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$7.476 millones (equivalente al 11% de los ingresos de la vigencia), la mayoría correspondió a recursos distintos al SGP con destinación específica.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y organismos de control. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales.
- Para 2020, los pasivos contingentes se redujeron 74% frente a lo registrado el periodo anterior y representaron 31% del total de los ingresos del municipio.
- La importante reducción en la participación de los recursos del balance dentro de una estructura financiera, refleja una mejor gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto.

- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	64.392
INGRESOS CORRIENTES	62.786
Tributarios	9.291
No Tributarios	1.866
Transferencias	51.629
GASTOS (sin financiación)	61.933
GASTOS CORRIENTES	57.594
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	6.852
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	50.435
Intereses y Comisiones de la Deuda	307
BALANCE CORRIENTE	5.192
INGRESOS DE CAPITAL	1.606
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	4.339
BALANCE DE CAPITAL	-2.733
BALANCE TOTAL	2.459
FINANCIACIÓN	2.870
Endeudamiento Neto	-715
Desembolsos	0
Amortizaciones	715
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	3.585
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	67.977
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	62.648
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	5.329
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.071
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	4.733
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	1.338

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Distrito de Santa Marta está dividido en nueve comunas en la zona urbana y en cuatro corregimientos en la zona rural: Bonda, Guachaca, Taganga y Minca. Los corregimientos están a pocos kilómetros de la capital: Taganga a 3 km, Bonda a 15 km Guachaca a y Minca a 20 km. El sector rural de Santa Marta se ubica principalmente en la Sierra Nevada de Santa Marta, la cual se caracteriza por poseer variedad de pisos térmicos, con alturas que oscilan entre 0 y 5.600 metros al nivel del mar. Allí existen resguardos indígenas localizados en la Sierra Nevada de Santa Marta, conformados por los grupos étnicos Arhuacos, Kogui y Wiwas ¹.

En 2020 según proyecciones del –DANE², la población ascendió a 538.612 habitantes con una densidad poblacional de 227.36 Km por habitante. El 90% de las personas se ubica en zona urbana y solo el 10% en rural, asimismo el 60%% está entre los 15 y 59 años lo cual se traduce en una relación de 1,6 personas económicamente activas por cada persona inactiva. Desagregada por sexo el 51.5% son mujeres y el 48.5% hombres.

La tasa de desempleo alcanzó 15.4% aumentando 2,5 puntos porcentuales (PP) frente a 2019, jalonada principalmente por los efectos de la pandemia y las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros, lo que impactó fuertemente la economía de la ciudad. Se recuerda que las actividades de comercio, hoteles y restaurantes tradicionalmente han sido las que más aportan a la ocupación³.

La población en situación de pobreza monetaria se deterioró en el año 2020 teniendo a 279 mil habitantes en esta condición, con respecto a la pobreza extrema la ciudad cuenta con 67 mil ciudadanos, lo que la ubica como la tercera ciudad del país con mayor población en este estado.

En términos de coberturas en 2020 de acuerdo con la Ficha de Caracterización Territorial del Departamento Nacional de Planeación, para el Distrito de Santa Marta en educación básica fue del 100%, régimen subsidiado 98.86%, acueducto 78.6%, alcantarillado 79.6%. Con respecto a las coberturas en acueducto y alcantarillado se presentan grandes rezagos frente a otras capitales, hecho que se mantiene como un reto del sector público hacia sus ciudadanos.

En términos financieros, los recaudos efectivos de la vigencia 2019 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por \$28.713 millones, revertiendo los resultados de la vigencia anterior. Este resultado se amplió gracias a los recursos del balance, con lo cual el distrito obtuvo un superávit presupuestal por \$116.895 millones al cierre de 2019, en un contexto de aumento de los recursos del balance.

En el año 2013 el Distrito termina el acuerdo de pasivos, para la fecha estaban pendientes por cancelar \$19.989 millones y se contabilizaban 266 procesos judiciales contingentes estimados en \$63.977 millones. De acuerdo con lo anterior, en la terminación del Acuerdo de Pasivos, se definió adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) en el marco de la ley 617 de 2000, que le permitiese seguir provisionando recursos para el pago de la deuda cierta y contingente. A pesar de lo anterior, solo hasta el 1 de diciembre de 2017 la entidad a través del Decreto 343, adoptó el programa con un plazo de ejecución de cuatro años.

¹ Alcaldía Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, Plan de Desarrollo 2016-2019 “UNIDOS POR EL CAMBIO, SANTA MARTA CIUDAD DEL BUEN VIVIR”.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Estimaciones de la Población Nacional, Disponible en: www.dane.gov.co

³ Ibidem.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El organigrama de la Alcaldía está constituido por el Despacho del Alcalde, diez Secretarías de Despacho (Gobierno, General, Planeación, Hacienda, Desarrollo Económico y Competitividad, Seguridad y Convivencia, Educación, Salud, Cultura y Movilidad Multimodal y Sostenible) y nueve oficinas enfocadas en un sector particular y adscritas al Despacho del Alcalde⁴.

En 2020 el Distrito reportó en el nivel central 331 cargos nombrados en propiedad, con un costo de \$22.697 millones. Por nivel el 17% de la planta correspondía al nivel directivo, 1% al asesor, 44% al profesional, 24% al técnico, y 14% al asistencial. Teniendo en cuenta el tipo de vinculación el 71% de los cargos eran de carrera administrativa, 20% de libre nombramiento y remoción, 8% temporales y 1% de periodo.

Tabla 1
TAMAÑO Y COSTO DE LA PLANTA PERSONAL

Datos Planta de Personal	No. De personas	Costo En Millones de \$ (*)	
		Total	% del Total
Administración central	331	22.697	100%
En secretaria educación 1/	0	0	0%
En secretaria Salud	0	0	0%
En despacho y resto de secretarías	296	21.242	94%
En organismos de control	35	1.454	6%

1/ Considera sólo cargos de la administración central que desempeñan funciones en la secretaría de educación

* Los costos incluyen la asignación básica y las prestaciones sociales

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las órdenes de prestación de servicios alcanzaron \$31.730 millones. De las cuales el 84% se relacionó con proyectos de inversión mientras que el 16% restante se contrató como apoyo a la gestión.

El sector descentralizado (EDS) está conformado por tres Entidades de diversa naturaleza y sector, como se ilustra en la Tabla 2.

Tabla 2
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA -	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE SANTA MARTA S.A.S.	E.I.C.E.	TRANSPORTE
E.S.E. ALEJANDRO PROSPERO REVERAND	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 el Distrito de Santa Marta recaudó ingresos diferentes del Sistema General de Regalías –SGR por \$968.023 millones 1% menos que en 2019. Tal resultado estuvo impulsado por la contundente caída de los recursos propios (22%), situación que logró ser compensada por las transferencias, recursos que representan el 62% del presupuesto de ingresos del Distrito y que, si bien

⁴Secretarías y dependencias de la Alcaldía de Santa Marta, Directorio de Entidades, Disponible en: <http://www.santamarta.gov.co/portal/index.php/contratacion/directorio-de-entidades.html>

Las oficinas adscritas al Despacho del Alcalde son: Alta Consejería para la paz y el Postconflicto, Gerencia de Infraestructura, Dirección Jurídica Distrital, Dirección de Contratación, Dirección TIC, Oficina para la Gestión del Riesgo y el Cambio Climático, Oficina Asesora de Comunicaciones Estratégicas, Oficina de Control Interno Institucional y Oficina de Asuntos Disciplinarios.

en informes previos se ha señalado esto como una dependencia de fuentes exógenas, en 2020 permitió remediar en algo la caída de los tributos.

En tal sentido la composición del ingreso fue la siguiente el 23% de los ingresos se clasificaron como de generación propia, el 62% provino de transferencias de la Nación y el 15% recursos de capital.

Con respecto a las transferencias, estas tienen su origen en el Sistema General de Participaciones que financia la inversión sectorial principalmente educación, salud y agua potable, y crecieron 6% alcanzado \$598 mil millones. Con respecto a los ingresos de capital se observa un crecimiento como resultado del aumento del recurso del balance que a su vez se asocia al ciclo político del gasto, caracterizado por que en el primer año de los gobernantes hay una baja ejecución en la inversión en la medida en que los planes de desarrollo están en etapa de aprobación.

En los ingresos de capital se destaca que el Distrito sigue siendo beneficiario de desahorros del FONPET, en 2020 recibió \$11.174 millones lográndose atender el gasto pensional corriente.

Tabla 3
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	283.762	224.322	-22%	29%	23%
Transferencias	557.136	598.279	6%	58%	62%
Ingresos de capital	122.030	145.422	17%	13%	15%
Desembolsos del crédito	0	9.250	N/A	0%	1%
Recursos del Balance	100.933	108.452	6%	10%	11%
Otros ¹	21.097	27.720	29%	2%	3%
RECAUDOS DEL AÑO	962.928	968.023	-1%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el análisis de los ingresos tributarios destacamos los efectos de la pandemia y las medidas de aislamiento sobre el recaudo, la sobretasa a la gasolina fue impactada por la disminución en el transporte urbano⁵, el impuesto predial cae como consecuencia de la menor capacidad adquisitiva de los contribuyentes, y el ICA como consecuencia del cierre del comercio y de las restricciones para su operación.

Se puede anticipar que estos resultados deberían mejorar para 2021 en la medida en que la reapertura se consolide y se retomen las actividades productivas.

⁵ Como referencia los SITM de Barranquilla y Cartagena movieron 60% menos pasajeros en 2020 (Informes Regionales Banrep 2020)

Tabla 4
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	5.005	5.935	17%	2%	3%
Sobretasa a la gasolina	14.686	11.602	-22%	6%	6%
Impuesto predial unificado	87.821	60.963	-32%	36%	30%
Impuesto de industria y comercio	71.292	63.199	-13%	29%	31%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	3.479	2.390	-32%	1%	1%
Otros impuestos	63.791	58.256	-10%	26%	29%
TOTAL	246.073	202.345	-19%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos del Sistema General de Regalías se mantienen como una fuente alternativa de recursos que puede dinamizar los sectores no cubiertos con la destinación específica del SGP, para el bienio (2019-2020) el Distrito recaudó \$44.125 millones, todos provenientes de asignaciones directas y recursos del balance. Si se comparan con respecto a los demás recursos del distrito se observa que representan cerca del 5%.

Tabla 5
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	38.380	87%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	38.380	87%
Ingresos de Capital	5.745	13%
Recursos del Balance	5.745	13%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	44.125	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Durante 2020 el Distrito comprometió gastos diferentes al SGR por \$846.032 millones manteniéndose estable frente al año anterior. Al respecto se puede mencionar dos elementos que explican dicho resultado, el primero y más evidente asociado a la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre derivada de la pandemia, lo que ha impactado el nivel de ejecución y por otro lado, un aspecto más común en los primeros años de las nuevas administraciones territoriales, que se caracteriza por una baja inversión en la medida en que los planes de desarrollo están en un periodo de aprobación (ciclo político del gasto).

Como se observa en la tabla, la inversión lidera el 82% de los compromisos, el funcionamiento 15% y el servicio de la deuda solo el 3%.

Tabla 6
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	116.229	130.596	11%	14%	15%
Inversión	708.632	708.998	-2%	84%	82%
Servicio de la deuda	21.171	23.961	11%	3%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	846.032	863.554	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte el comportamiento de los gastos de funcionamiento sin tener en cuenta los de las secretarías de educación y salud, muestra un incremento del 11%. Se destaca la reducción del 14% en los gastos generales hecho que se explica por una menor necesidad de gastos en eventos, viáticos, pasajes, servicios públicos, cafetería, papelería, labores de apoyo, logística entre otros relacionados con el trabajo en virtualidad.

Tabla 7
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	28.692	32.234	11%	25%	25%
Gastos generales	14.758	12.921	-14%	13%	10%
Transferencias	70.185	82.584	16%	62%	65%
TOTAL	113.636	127.739	11%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En el contexto de la pandemia la inversión se sacrificó y cayó 11% en el año, educación con el 40% del total de los compromisos y salud con el 42% fueron los sectores que mayores recursos captaron. En el agregado se observa que la formación bruta de capital se redujo un 46% mientras que los Gastos Operativos en Sectores Sociales aumentaron 14%.

Al respecto se destaca que más allá del efecto de la pandemia la contracción en el gasto es común a los primeros años de los gobiernos locales por el fenómeno conocido como ciclo político del gasto. En ese sentido se espera que en el año 2021 ya con el plan de desarrollo aprobado y en plena ejecución, se dinamice el gasto y se retorne a la senda de crecimiento.

En la siguiente tabla se puede observar la contracción generalizada y que debe en 2021 cambiar la tendencia con el propósito de que con el gasto público se apoye la recuperación económica como medida contra-cíclica.

Tabla 8
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

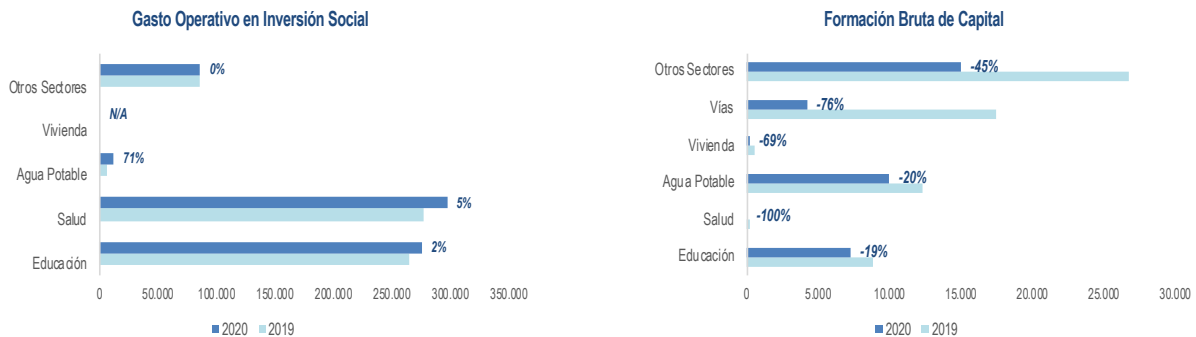
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	273.010	282.416	2%	39%	40%
Salud	277.434	296.767	5%	39%	42%
Agua Potable	19.149	21.814	12%	3%	3%
Vivienda	579	181	-69%	0%	0%
Vías	17.414	4.199	-76%	2%	1%
Otros Sectores	111.546	100.792	-11%	16%	14%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	9.500	2.827	-71%	1%	0%
TOTAL	708.632	708.998	-2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por tipo de inversión el Distrito destinó solo el 5% de los \$708.632 millones de inversión a Formación Bruta de Capital (FBK) y el 95% a Gastos Operativos en Sectores Sociales (GOSS). Tal distribución corrobora que la entidad depende de fuentes externas para financiar este tipo de compromisos y que la FBK regularmente se apalanca con créditos u otras fuentes de generación propia.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR
valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Se destaca la poca variación del gasto operativo en sector social que como se ha dicho se financia con la transferencia del Sistema General de Participaciones, mientras que la formación bruta sectorial sí se contrae significativamente.

El distrito reportó compromisos para el bienio con recursos del SGR por \$26.814 millones, el 100% destinados a inversión. Se recuerda que esta entidad fue beneficiaria de los cambios introducidos por la reforma al SGR, lo que le ha permitido contar con recursos frescos para financiar nueva inversión.

Tabla 9
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	26.814	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	26.814	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

En 2020 el Distrito sirvió deuda financiera por \$23.961 millones (intereses \$5.506 millones y amortizaciones \$17.961 millones), el saldo de la deuda informado en el FUT a 31 de diciembre de 2020 es de \$97.171 millones con una tasa de interés promedio del DTF más cuatro puntos. Durante la vigencia la entidad recibió desembolsos de nuevo endeudamiento por \$9.250 millones.

Tabla 10
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

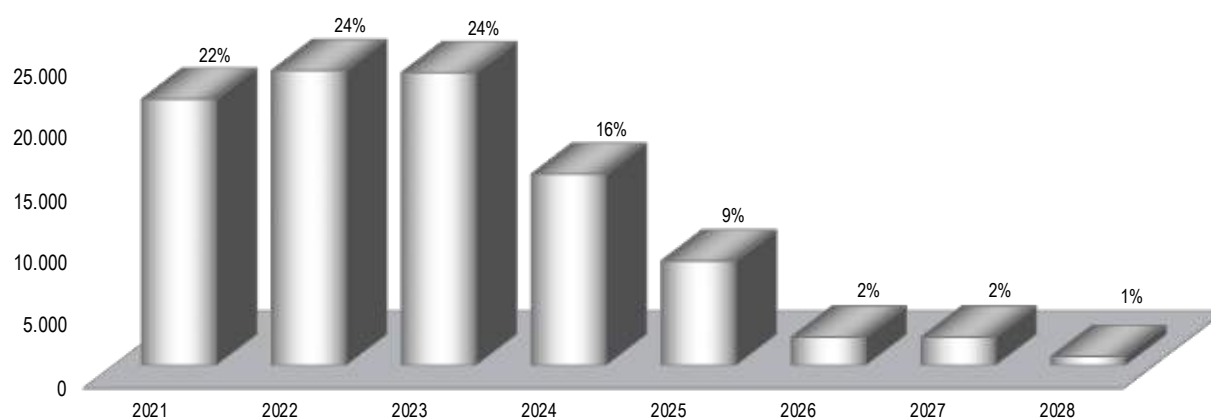
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	100.881	97.171	100%	PESOS	DTF	4%
Total Deuda Interna	100.881	97.171	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	100.881	97.171	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda pública se concentra en los siguientes tres años, de no tomar nueva deuda, en estas vigencias se pagaría el 70% del saldo.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 30 de noviembre de 2020 Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable.

La afirmación de las calificaciones tiene en cuenta la situación de estrés económico como consecuencia de la contingencia derivada del coronavirus. Además, refleja la expectativa de Fitch de que Santa Marta preservará un desempeño presupuestario estable y una razón de repago esperada levemente superior a 5 veces (x) en el mediano plazo y una cobertura del servicio de la deuda en el rango de 1,2x a 1,5

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por \$4.727 millones, revirtiendo los resultados de la vigencia anterior (Tabla 11).

Este resultado se amplía aún más al considerar el endeudamiento neto y los recursos del balance, con lo cual el distrito obtuvo un superávit presupuestal por \$104.469 millones. Esta situación denota una baja capacidad del Distrito para ejecutar el gasto en el marco de la anualidad, que es constante en los informes de viabilidad fiscal de años anteriores.

Tabla 11
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	83.248	16.437
Resultado balance de capital	-54.535	-11.710
Déficit o superávit fiscal	28.713	4.727
Financiamiento	88.182	99.742
Endeudamiento neto	-12.751	-8.711
Recursos del balance	100.933	108.452
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	116.895	104.469

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se adiciona al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que en el bienio, el distrito incorporó ingresos por \$44.125 millones del SGR para financiar compromisos de inversión por el \$26.814 millones, de tal forma que se presentan disponibilidades con la asignación inicial para realizar compromisos en el siguiente bienio por \$17.311 millones (Tabla 12).

Tabla 12
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	44.125
Total compromisos SGR	26.814
RESULTADO SGR	17.311
Compromisos / Presupuesto Definitivo	61%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

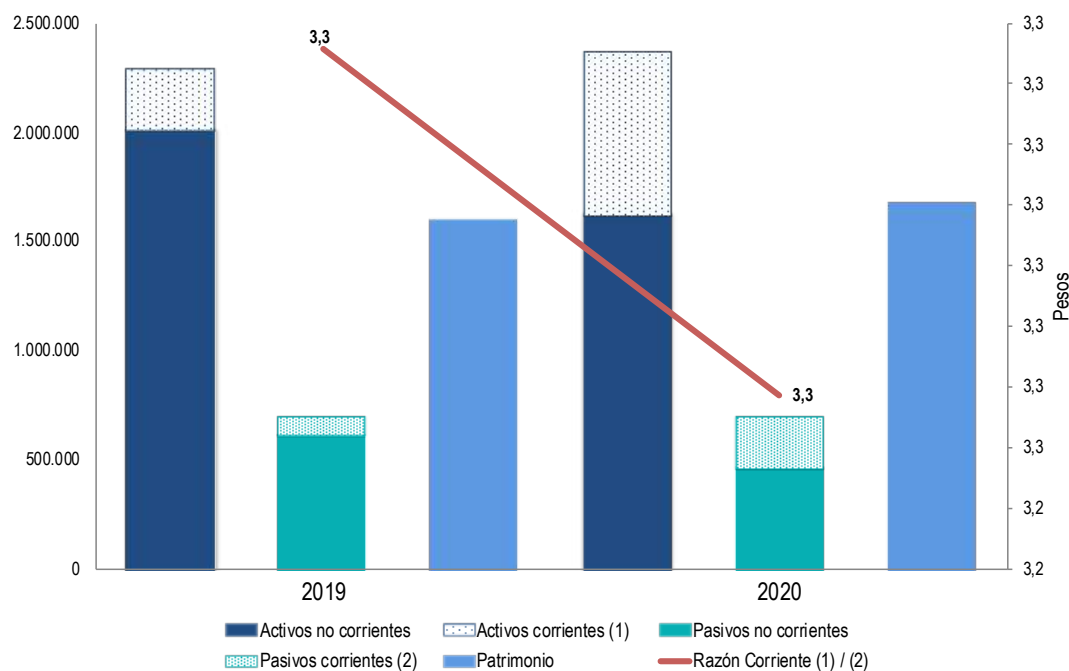
Los estados financieros del distrito con corte a diciembre 31 de 2020 mostraron activos totales de \$2.3 billones, 1% menores a los presentados en la vigencia anterior. La composición del activo se distribuyó de la siguiente manera cuentas por cobrar 45%, en propiedad planta y bienes de uso público 33%, otros activos 12%, se encontraba en efectivo 8% y en inversiones 1%.

Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de \$733 mil millones, 160 % más que en 2019 cifra asociada a la inclusión de la provisión pensional en el presente reporte.

Por su parte los pasivos totales sumaron \$686.571 millones cayendo 2% frente a 2019, Con respecto a la composición el 36% del pasivo estuvo representado por beneficio para empleados, 30% cuentas por pagar, 16% provisiones, 16% préstamos y 4% otros pasivos.

El patrimonio creció 3%, en medida en que se presentó una mayor reducción en la cuenta del pasivo que del activo. En ese sentido Santa Marta presenta un patrimonio de \$1.6 billones. Finalmente, la razón corriente que mide la capacidad para atender obligaciones de corto plazo con los activos más líquidos se mantuvo en 3.3.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del Distrito para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, al igual que identificar si está o no acumulando liquidez. En tal sentido al finalizar la vigencia 2020 la entidad contaba con disponibilidades por \$162.509 millones, de los cuales el 88% se encuentran en caja y bancos y 12% en encargos fiduciarios. El 78% de las disponibilidades eran Recursos con destinación específica, concentrados en los sectores de educación y salud del SGP; el 22% restante correspondía a dineros catalogados como de Libre destinación, cifras que revelan que la mayoría de los recursos del Distrito provienen de fuentes externas que por ley tienen orientación en su gasto.

Las exigibilidades ascendieron a \$85.460 millones, representadas por cuentas por pagar de la vigencia 47%, reservas presupuestales 20%, y otras exigibilidades 24%

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el Distrito contabilizó un excedente neto de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos en 2021 por \$77.049 millones. Este resultado denota una necesidad por parte de la administración distrital de ajustar sus procesos de planeación presupuestal y contractual con el fin de ejecutar en un porcentaje mayor los recursos disponibles en el marco de la anualidad tal como lo señala la ley 819/03.

Tabla 13
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	36.560	16.362	20.198
De destinación específica	125.949	69.098	56.851
SGP	46.630	28.078	18.553
SGP Educación	18.111	16.001	2.110
SGP Salud	8.999	3.648	5.351
SGP Agua potable	4.448	3.746	702
SGP Propósito general	12.087	4.659	7.428
SGP Asignaciones especiales	2.986	24	2.962
Recursos del crédito	0	0	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	79.318	41.020	38.298
TOTAL	162.509	85.460	77.049

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normativa relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁶, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo⁷ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- ✓ Vigencias Futuras por \$18.099 millones

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 4%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 27%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago confirma a la entidad en instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 5% y 133%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con

⁶ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

⁷ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación⁸.

Tabla 14
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	282.259	221.694
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	300.358	239.794
1.2 Vigencias futuras	18.099	18.099
2. Gastos de funcionamiento	83.882	82.387
3. Gastos recurrentes		29.537
4. Ahorro operacional (1-2-3)	198.377	109.770
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	75.872	294.207
5.1 Total saldo de la deuda	97.171	97.171
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	21.299	21.299
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		218.335
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	7.148	7.148
6.1 Total de intereses de la deuda	7.148	7.148
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	4%	7%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	27%	133%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar la vigencia 2020, el Distrito generó un superávit primario de \$138.067 millones. Esta cifra sugiere que el Distrito puede contar con capacidad financiera para pagar obligaciones de largo plazo.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría del Distrito, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue del 61%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia anterior, caen 20 pp en proporción a los gastos de funcionamiento, como efecto directo de la reducción de los tributos.

⁸El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 15
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	174.138	141.029	-20%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	76.678	86.307	11%
3. Relación GF/ICLD	44%	61%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-21%	-4%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En lo que respecta al Concejo y Personería, en la vigencia 2020 el gasto de las citadas unidades ejecutoras estuvo por fuera del límite establecido. Ahora bien, hay que tener en cuenta que los gastos de estos órganos son inflexibles, en ese sentido la dificultad para su ajuste en un contexto de contracción de los ICLD puede explicar este resultado.

Tabla 16
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.733	4.139
2. Límite establecido por la Ley 617	4.134	3.696
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	2.612	2.115
3. Diferencia	-401	443

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Se observa cumplimiento en la transferencia a la Contraloría para la vigencia 2020.

Tabla 17
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.595	1.670
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.651	1.713
3. Diferencia	-56	-43

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 18
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.656	2.809
2. Límite establecido por la Ley 617	2.960	2.397
3. Diferencia	-304	411

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

En el acta de terminación del Acuerdo de Pasivos suscrita en 2013, se definió como compromiso por parte del Distrito, adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) en el marco de la ley 617 de 2000, que le permitiese seguir provisionando recursos para el pago de la deuda cierta y contingente. Sin embargo, es solo hasta el 1 de diciembre de 2017 cuando la entidad a través del Decreto 343, adopta el programa con un plazo de ejecución de cuatro años.

El pasivo cierto presentado en el PSFF se estimó en \$63.689 millones, y el pasivo contingente en \$260.967, sin embargo, los compromisos financieros del Distrito para la provisión del pasivo cierto y contingente con el PSFF derivados al ahorro corriente, solo se proyectaron en \$47.795 millones para los cuatro años del PSFF.

Como se observa el valor del PSFF adoptado en diciembre de 2017 no correspondió a la dimensión de la deuda cierta reconocida en el mismo Acuerdo Distrital, ni mucho menos estimó una provisión correspondiente a la magnitud de las contingencias judiciales. Este hecho pone en riesgo el saneamiento fiscal de la entidad, iniciado con el Acuerdo de Pasivos, toda vez que las acreencias impagas, pueden ser judicializadas, aumentando así su costo y comprometiendo la autonomía del gasto de la entidad territorial.

Adicional a lo anterior, en la vigencia 2020, no se dio estricto cumplimiento a las obligaciones contenidas en el PSFF, esto es, provisionar y pagar acreencias por \$11.000 millones. Según la ejecución presupuestal de la vigencia anterior, en el rubro de gasto, *Fortalecimiento Institucional/Saneamiento Fiscal y Financiero*, se presupuestaron \$8.046 millones, sin embargo, únicamente se comprometieron \$2.824 millones. Esta situación representa un potencial riesgo para el Distrito en la medida en que puede derivar en reclamos vía judicial de los acreedores.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$35.010 millones y que correspondieron casi en su totalidad a gastos de inversión. De acuerdo con el reporte en el FUT, hasta diciembre 31 de 2020 la entidad había obligado únicamente el 49% de las reservas presupuestales constituidas en 2019, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario de \$17.200 millones.

Tal situación corresponde a un rezago presupuestal no contemplado en la normatividad presupuestal territorial, se recuerda que el concepto de reservas expiradas no existe para las entidades territoriales.

Tabla 19
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	39.117	35.010
(-) Ejecutadas por funcionamiento	731	259
(-) Ejecutadas por inversión	29.177	17.551
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	9.209	17.200

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tal como lo muestra la tabla, existen una desmejora en el objetivo de disminuir el rezago presupuestal, se recuerda que las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la ley 819 de 2003, establecen que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

En el año 2020 el sector descentralizado del Distrito obtuvo ingresos equivalentes al 19% de los ingresos del Distrito, magnitud que evidencia la importancia de dichas entidades dentro de las finanzas de la Entidad Territorial y que se aumenta 5 PP frente a 2019 lo que demuestra una alta dependencia de los recursos transferencias del sector descentralizado con el nivel central.

Por su parte, la ESE Alejandro Próspero Reverand, que se encuentra intervenida por parte de la Superintendencia de Salud desde el año 2019, medida que fue prorrogada mediante la Resolución 8293 del 3 de julio de 2020, en razón a las dificultades administrativas, asistenciales, y jurídicas. En la actualidad se mantiene la medida a la espera que la ESE mejore sus indicadores y logre la sostenibilidad.

Tabla 20
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA -	284	0	-26.870	11%
SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PUBLICO DE SANTA MARTA S.A.S.	34.536	45.066	18.675	8%
E.S.E ALEJANDRO PROSPERO REVERAND	-13.205	-6.588	-14.953	4%
SUB TOTAL EMPRESAS	21.615	38.478	-23.148	23%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	21.615	38.478	-23.148	23%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Como se observa únicamente el Sistema Estratégico de Transporte tiene un resultado fiscal positivo situación que potencialmente se convierte en un riesgo fiscal para el sector central del Distrito en la medida en que se demanden en el futuro mayores recursos vía transferencia.

La Tabla 21 muestra algunos indicadores derivados del análisis de la información contable y presupuestal disponible de las EDS. Nótese que las tres EDS tienen patrimonio negativo, además pocas reportan el valor de los pasivos contingentes con lo que la incertidumbre sobre el estado financiero de estas entidades genera interrogantes a pesar de ser receptoras permanentes de recursos del nivel central y de representar un riesgo potencial para la salud fiscal del Distrito.

Tabla 21
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA -	0,1	0,9	0	-118%	0%
SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PUBLICO DE SANTA MARTA S.A.S.	44,6	0,7	0	-74%	N.D.
E.S.E ALEJANDRO PROSPERO REVERAND	0,2	0,6	17.604	-34%	6%
SUB TOTAL EMPRESAS			17.604		
TOTAL GENERAL			17.604		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadoros de riesgo, cálculos DAF Hacienda

A continuación, se presentan algunos indicadores financieros que muestran la utilidad del ejercicio en 2020, ninguna entidad descentralizada tuvo utilidad positiva, es decir no están generando valor con lo que están cargando con déficit los ejercicios de años posteriores.

Tabla 22
ESTADO DE RESULTADOS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Utilidad Bruta	Utilidad Operacional	Utilidad Antes de Impuestos	Utilidad Neta
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO DE ASEO DEL DISTRITO DE SANTA MARTA -	13.861	-2.091	-3.439	-3.439
SISTEMA ESTRATEGICO DE TRANSPORTE PUBLICO DE SANTA MARTA S.A.S.	0	-1.185	-1.186	-1.186
E.S.E ALEJANDRO PROSPERO REVERAND	16.281	-9.101	-4.868	-4.868
SUB TOTAL EMPRESAS	30.143	-12.377	-9.493	-9.493
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0
TOTAL GENERAL	30.143	-12.377	-9.493	-9.493

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

4. Pasivos Contingentes

La entidad territorial no reportó la información de pasivos contingentes.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Distrito de Santa Marta - Magdalena fue calificado en Crítico-Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS en el Informe de Monitoreo 2019 reportó para el Distrito de Bogotá riesgo alto en los componentes sectoriales de Salud Pública y Prestación de Servicios. No obstante, en atención a la declaratoria de Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional durante la vigencia 2020 la entidad no fue objeto de seguimiento y el avance de la gestión que se efectúe en el marco de la Estrategia estará sujeto a la nueva priorización que se realice en la vigencia 2021 teniendo en cuenta el Monitoreo que efectúe el MSPS de la Vigencia 2020.

El Distrito de Santa Marta no ha reportado información en el marco del Acuerdo de la Ley de Punto de Final para evaluación de esfuerzo fiscal y determinación de cofinanciación por parte de la Nación.

6. Provisión en FONPET

Al 31 de diciembre el Distrito de Santa Marta contaba con una provisión de su pasivo pensional del 98.8% relativamente cerca de cumplir la meta del 125% establecida por la ley 549/99, y que tienen como fecha máxima el 2029.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El recaudo de los ingresos tributarios se vio afectado por la pandemia y las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, playas entre otros

- ✓ Se puede anticipar que estos resultados deberían mejorar para 2021 en la medida en que la reapertura se consolide y se retomen las actividades productivas.
- ✓ Los recursos del Sistema General de Regalías se mantienen como una fuente alternativa de recursos que puede dinamizar los sectores no cubiertos con la destinación específica del SGP, para el bienio (2019-2020) el Distrito recaudó \$44.125 millones
- ✓ En el contexto de la pandemia la inversión se sacrificó y cayó 11% en el año, educación con el 40% del total de los compromisos y salud con el 42% fueron los sectores que mayores recursos captaron. En el agregado se observa que la formación bruta de capital se redujo un 46% mientras que los Gastos Operativos en Sectores Sociales aumentaron 14%.
- ✓ El saldo de la deuda informado en el FUT a 31 de diciembre de 2020 es de \$97.171 millones con una tasa de interés promedio del DTF más tres puntos.
- ✓ El perfil de vencimientos de la deuda pública se concentra en los siguientes tres años, de no tomar nueva deuda, en estas vigencias se pagaría el 70% del saldo.
- ✓ El 30 de noviembre de 2020 Fitch Ratings afirmó las calificaciones nacionales de largo y corto plazo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta en 'A(col)' y 'F1(col)', respectivamente. La Perspectiva de la calificación de largo plazo es Estable.
- ✓ El distrito obtuvo un superávit presupuestal por \$104.469 millones. Esta situación denota una baja capacidad de la entidad para ejecutar el gasto en el marco de la anualidad, situación que es constante en los informes de viabilidad fiscal de años anteriores.
- ✓ EL distrito cumplió con el indicador de gasto del sector central determinado por la Ley 617/00. En lo que respecta al Concejo y Personería, en la vigencia 2020 el gasto de las citadas unidades ejecutoras estuvo por fuera del límite establecido.
- ✓ EL programa de Saneamiento Fiscal y Financiero debe ser evaluado por la entidad en busca de su estricto cumplimiento, en la medida en que representa la oportunidad para terminar de sanear los pasivo pendiente
- ✓ Con respecto al sector descentralizado, únicamente el Sistema Estratégico de Transporte tiene un resultado fiscal positivo situación que potencialmente se convierte en un riesgo fiscal para el sector central del Distrito en la medida en que se demanden en el futuro mayores recursos vía transferencia.

DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	850.321
INGRESOS CORRIENTES	822.601
Tributarios	202.345
No Tributarios	21.978
Transferencias	598.279
GASTOS (sin financiación)	845.594
GASTOS CORRIENTES	806.164
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	127.739
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.857
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	494
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	669.568
Intereses y Comisiones de la Deuda	5.506
BALANCE CORRIENTE	16.437
INGRESOS DE CAPITAL	27.720
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	39.430
BALANCE DE CAPITAL	-11.710
BALANCE TOTAL	4.727
FINANCIACIÓN	99.742
Endeudamiento Neto	-8.711
Desembolsos	9.250
Amortizaciones	17.961
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	108.452
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	968.023
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	863.554
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	104.469
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	35.010
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	17.810
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	17.200

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Sincelejo es la capital del departamento de Sucre, forma parte de la región caribe colombiana, en su jurisdicción se cuentan 21 corregimientos, 9 comunas y 144 barrios. Tiene una superficie de 292 Km² que representa el 2.7% del total departamental y su densidad poblacional es de 1.007 habitantes por km². De acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE para 2020 su población ascendía a 293.951 habitantes, cifra equivalente al 31% del total departamental. El PIB municipal proyectado para 2019 en precios corrientes se ha estimado en \$3.6 billones, creciendo 8% con relación a 2018 y representando el 44% del total departamental. El 84% del PIB estuvo determinado las actividades terciarias, seguido de las actividades económicas secundarias y primarias con 15% y 1%, respectivamente.

Con base en el informe de “Pobreza Monetaria en Colombia” del DANE, los resultados para 2020 reflejan que el 50% de sus habitantes viven en pobreza monetaria y el 13% en pobreza monetaria extrema, frente a indicadores nacionales promedios del 43% y 15%, respectivamente. Respecto a 2019, se incrementaron en 8.9 y 16.0 puntos porcentuales la pobreza monetaria extrema y la pobreza monetaria, respectivamente.

La tasa de desempleo al cierre de 2020 se ubicó en el 14.7%, presentando un aumento de 2.1 puntos porcentuales respecto al 2019 y estuvo 1.2 puntos porcentuales por debajo de la media nacional (15.9%). La proporción de la informalidad sobre el empleo ascendió al 65% frente al 48% del promedio de las principales ciudades y áreas metropolitanas. La inflación anual en 2020 fue de 0.93%, 0.7 puntos por debajo de la variación nacional del IPC (1.61%).

De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, la cobertura neta en educación en 2019 fue del 100%, frente al 92% del promedio nacional y al 96% departamental. La cobertura de aseguramiento en salud en 2019, según el Ministerio de Salud y Protección Social, alcanzó a 342.067 afiliados, de los cuales, el 66% fueron del régimen subsidiado; 31% del contributivo y 3% al de excepción. La cobertura del régimen subsidiado fue del 98.8% frente al 98.9% nacional y 98.8% departamental.

Según el Censo 2018, las coberturas de acueducto, alcantarillado y de energía eléctrica rural registraron niveles del 91%, 87% y 98%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 86%, 77% y 87% y departamentales del 85%, 56% y 93%. El déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda fueron del 9% y 34%, respectivamente, frente a promedios nacionales del 10% y 27% y departamentales del 17% y 51%.

Los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2019 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, adicionalmente, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en límites de gasto y mostró capacidad de endeudamiento.

Los efectos de la pandemia del COVID-19 afectaron el nivel de actividad económica en la región y en consecuencia determinaron la contracción del gasto público en 2020, disminuyéndose las posibilidades de aumentar la base productiva y el empleo. Para minimizar este impacto, el Municipio debe continuar con los esfuerzos de asistencia social y reactivación económica con el propósito de disminuir el desempleo y la pobreza.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura de la planta en el sector central de la administración, los órganos de control y la secretaría de educación al cierre de 2020 ascendía a 703 cargos¹, distribuidos así: 566 (81%) en la Administración Central y 137 (19%) en la secretaría de educación. Sobre la totalidad de la planta, el 6% son del nivel directivo, 2% del asesor, 30% del profesional, 17% del técnico y 45% del

¹ Según la información reportada por el Municipio a la Contraloría General de la República en 2020.

asistencial. El Municipio no reporta trabajadores oficiales a su cargo y comprometió recursos por \$15.801 millones en órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2020, de los cuales, el 43% se destinaron para atender gastos de funcionamiento y el 57% para cubrir gastos de inversión.

Por tipo de vinculación la planta de cargos estaba conformada por 594 empleados inscritos en carrera administrativa (84%), 106 de libre nombramiento y remoción (15%) y 3 de periodo (0.4%).

Frente a los costos de la planta, el grupo de directores, asesores y profesionales representaron el 46% (\$16.786 millones) del costo total del nivel central y de la secretaría de educación, mientras que el 9% (\$3.154 millones) y 45% (\$16.612 millones), correspondió a los pagos de nómina del nivel técnico y del nivel asistencial, respectivamente.

La planta de personal del sector educativo ascendía a 2.156 cargos, distribuidos en 2.028 docentes y 128 directivos docentes y su costo fue de \$105.430 millones.

El Municipio al cierre de 2020 reportó seis entidades descentralizadas de diversa naturaleza jurídica y sectorial, entre ellas 3 establecimientos públicos, 2 empresas industriales y comerciales del estado y 1 empresa social del estado, tal como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SINCELEJO -	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
METRO SABANAS S.A.S.	E.I.C.E.	TRANSPORTE MASIVO
E.S.E. UNIDAD DE SALUD SAN FRANCISCO DE ASIS	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO -FOVIS-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
FONDO ROTATORIO DE VALORIZACIÓN DE SINCELEJO (FOMVAS)	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TRANSPORTE
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Contraloría General de la República (CGR)

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

Durante 2020 los ingresos diferentes al Sistema General de Regalías (SGR) disminuyeron 1% en términos reales y se ejecutó el 99% de lo presupuestado para la vigencia; 74% fueron por transferencias; 9% recursos de capital; 16% de ingresos tributarios y 1% por ingresos no tributarios. Al excluir los recursos del balance, los desembolsos de crédito y la venta de activos, los ingresos totales recaudados en la vigencia ascendieron a \$555.666 millones y representaron el 91% del total.

Los ingresos por transferencias mostraron una variación real del 5%, aumento atribuible al comportamiento positivo de las transferencias del SGP de Educación y los recursos del FOSYGA que crecieron 8% y 7%, respectivamente, e incrementaron su recaudo en \$25.607 millones con relación a 2019. Las otras transferencias del SGP presentaron variaciones positivas, mientras que las otras de la nación y las departamentales cayeron 10% y 19%. En su conjunto, las transferencias ganaron cuatro puntos porcentuales dentro de la composición de los ingresos totales.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	122.647	103.752	-17%	20%	17%
Transferencias	421.873	450.126	5%	70%	74%
Ingresos de capital	59.038	53.722	-10%	10%	9%
Desembolsos del crédito	3.251	22.266	574%	1%	4%
Recursos del Balance	49.304	29.668	-41%	8%	5%
Otros ¹	6.483	1.788	-73%	1%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	603.558	607.600	-1%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos de capital disminuyeron 10% en términos reales, producto de las menores disponibilidades de recursos del balance y el descenso registrado del desahorro del FONPET del 88%. Los desembolsos de crédito se multiplicaron por 5.7 veces. De esta forma, los ingresos de capital perdieron un punto de participación en el agregado.

Los ingresos no-tributarios disminuyeron 57% en términos reales, reflejo del menor recaudo de las y multas y sanciones de origen tributario que disminuyeron 63%.

Los ingresos tributarios cayeron 13% en términos reales, como consecuencia de los efectos de la pandemia del COVID-19 que se vieron reflejados en las transacciones comerciales y la contracción del gasto público, impactando negativamente el recaudo del impuesto de industria y comercio, estampillas, contribución de obras públicas, sobretasa a la gasolina y alumbrado público que presentaron fuertes caídas y sumados redujeron su valor en \$13.286 millones con relación al ingreso obtenido en 2019.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	1.350	1.343	-2%	1%	1%
Estampillas	9.575	4.918	-49%	9%	5%
Sobretasa a la gasolina	10.241	7.901	-24%	9%	8%
Impuesto predial unificado	22.552	23.591	3%	20%	24%
Impuesto de industria y comercio	28.193	25.736	-10%	25%	26%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	2.322	3.027	28%	2%	3%
Otros impuestos	37.979	32.699	-15%	34%	33%
TOTAL	112.212	99.215	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El impuesto predial y transporte de hidrocarburos presentaron variaciones positivas. Los resultados en el recaudo modificaron la composición de los ingresos tributarios, el impuesto predial ganó cuatro puntos en detrimento de las estampillas. El de industria y comercio y el de transporte de hidrocarburos ganaron cada uno un punto de contribución, que fueron cedidos por la sobretasa a la gasolina y los otros impuestos.

El recaudo de ingresos propios perdió tres puntos de participación dentro de la composición del agregado de ingresos totales.

Al cierre de 2020 el presupuesto total de ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 ascendió a \$109.777 millones, de los cuales 16% correspondió a asignaciones directas; 80% de los recursos asignados al Fondo de Compensación y Desarrollo regional, 4% de recursos para la paz y 0.3% al fortalecimiento y funcionamiento del sistema El recaudo efectivo en 2020 ascendió a \$78.851 millones, de los cuales, 73% correspondió al Fondo de Compensación Regional; 21% de asignaciones directas; 5% de recursos para la paz; 1% al Fondo Desarrollo Regional y 0.4% al funcionamiento de la secretaria técnica del sistema.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	109.777	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	294	0%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	17.588	16%
Fondo de Desarrollo Regional	25.486	23%
Recursos para la Paz	3.890	4%
Fondo de Compensación Regional	62.519	57%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	109.777	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Estos recursos fueron incorporados al presupuesto municipal de conformidad con las respectivas autorizaciones y fueron debidamente reportados y diligenciados por el municipio en el FUT y comprende la sumatoria de las incorporaciones de la vigencia y de la disponibilidad inicial de recursos.

Los ingresos del SGR para el bienio 2019-2020 representaron el 18% del recaudo de ingresos totales del 2020 y el 18% de las transferencias.

Las cifras confirman la dependencia fiscal que tiene el municipio de las transferencias de la nación, de tal forma, estos recursos representaron 4.3 veces el recaudo de ingresos propios en la vigencia 2020.

En síntesis, durante 2020 el comportamiento de los ingresos fue resultado de la dinámica positiva de las transferencias que no alcanzó a contrarrestar la caída registrada del recaudo propio (ingresos tributarios y no tributarios diferentes a transferencias) de los recursos de capital.

2. Gastos

Los compromisos de gasto sin recursos del SGR a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a \$563.757 millones (96% de lo presupuestado para la vigencia), presentando una disminución del 9% en términos reales.

La composición del gasto fue la siguiente: 82% correspondió a gastos operativos en sectores sociales de inversión; 6% a gastos de inversión en formación bruta de capital; 10% a gastos de funcionamiento; 1% a la financiación del déficit de inversión de vigencias anteriores y 1% al servicio de la deuda pública.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	48.182	57.143	17%	8%	10%
Inversión	557.223	500.582	-12%	91%	89%
Servicio de la deuda	5.127	6.032	16%	1%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	610.531	563.757	-9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de inversión cayeron 12% en términos reales, como consecuencia de la contracción de gasto público derivado de los efectos de la pandemia del COVID-19 que se evidenció en la caída del 70% del gasto en formación bruta de capital que redujo la inversión \$81.520 millones con relación a 2019. Los gastos operativos de inversión crecieron 3%, mientras que los compromisos de financiación del déficit fiscal de vigencias anteriores se incrementaron 68%.

El gasto en funcionamiento presentó una variación real 17% frente a lo registrado en 2019, producto de los mayores gastos de personal.

El servicio de deuda creció 16% por los mayores compromisos de amortizaciones, que se incrementaron 52%.

El gasto en funcionamiento del sector central de la administración sin la inclusión de los gastos derivados de la operación de las secretarías de salud y educación presentó una variación real del 18% frente a lo registrado en 2019, explicada por el aumento de \$6.801 millones en los costos de los servicios personales y las contribuciones de nómina derivados de la implementación de la reestructuración administrativa. De igual forma, los servicios personales indirectos crecieron 45% (pasaron de \$3.845 a \$7.916 millones).

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	22.543	32.034	40%	50%	58%
Gastos generales	9.201	8.313	-11%	20%	15%
Transferencias	13.752	14.361	3%	30%	26%
Otros gastos de funcionamiento	18	65	249%	0%	0%
TOTAL	45.514	54.774	18%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias aumentaron por los mayores recursos dirigidos a los establecimientos públicos y entidades descentralizadas y a los órganos de control que se incrementaron 7% y 5%. Los gastos generales disminuyeron por la reducción de 14% en la adquisición de servicios

La estructura del gasto de funcionamiento del sector central de la administración tuvo la siguiente participación porcentual: 58% representado por el gasto en servicios personales; 15% de gastos generales; 8% a la corporación autónoma regional; 8% de transferencias al concejo, personería y contraloría; 7% de transferencias a establecimientos públicos y entidades descentralizadas y 2% correspondiente al costo de la nómina de pensionados.

Los gastos de funcionamiento causados en la Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con cuota de administración, presentaron una ejecución de \$2.370 millones, de los cuales, 99% correspondieron a gastos de personal y 1% a gastos generales.

Al cierre de 2020, los compromisos de gastos de inversión financiados con recursos diferentes al SGR cayeron 12% en términos reales, concentrándose el 88% de las inversiones en los sectores de salud, educación y agua potable y saneamiento básico.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR

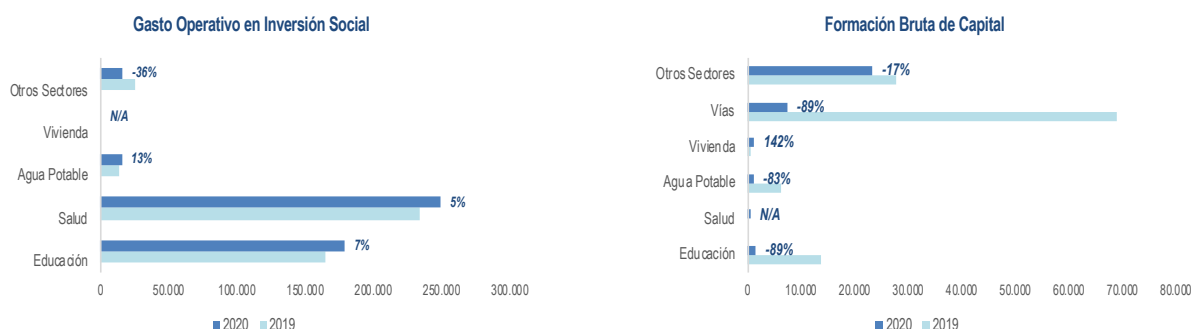
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	178.585	180.464	-1%	32%	36%
Salud	233.869	249.694	-5%	42%	50%
Agua Potable	19.499	16.406	-17%	3%	3%
Vivienda	500	1.228	-142%	0%	0%
Vías	68.767	7.368	-89%	12%	1%
Otros Sectores	52.500	39.432	-26%	9%	8%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	3.503	5.991	-68%	1%	1%
TOTAL	557.223	500.582	-12%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las fuentes de su financiación correspondieron 56% al Sistema General de Participaciones; 31% a otras transferencias de la nación; 6% a ingresos corrientes de libre destinación y a recursos propios con destinación específica; 2% a ingresos de capital; 2% a otras fuentes; 1% a cofinanciación nacional y 1% a transferencias del departamento.

La mayor dinámica de la inversión en los gastos operativos se dio en los sectores de salud y educación que incrementaron los compromisos en \$29.286 millones. Los mayores deterioros en los gastos de formación bruta de capital se presentaron en los sectores de vías, educación y agua potable y saneamiento básico.

El déficit de inversión de vigencias anteriores se concentró en el sector de educación (51%, \$3.067 millones) y en la financiación del acuerdo de reestructuración de pasivos (49%, \$2.521 millones).

Los compromisos del acuerdo de reestructuración de pasivos se redujeron 36%, por los menores requerimientos de pagos.

A 31 de diciembre de 2020 los compromisos de gasto financiados con recursos del SGR ascendieron a \$108.932 millones, de los cuales el 69% fue dirigido a proyectos de inversión en infraestructura física urbana; 25% al mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura vigente y 6% a investigaciones y estudios aplicados.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	108.932	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	108.932	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El valor de los gastos comprometidos incluye los compromisos suscritos en 2020 y los de vigencias anteriores pendientes por completar su ciclo de ejecución presupuestal. Se trata por tanto de gastos acumulados de conformidad con lo establecido en las reglas de ejecución presupuestal del SGR.

En resumen, la estructura del gasto del municipio en 2020 se focalizó en la inversión (89% del total), 10% en funcionamiento y 1% en servicio de la deuda. El gasto de inversión fue soportado principalmente por las transferencias del SGP, seguido por otras transferencias de la nación y los recursos propios.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio sirvió deuda pública por \$6.032 millones, de los cuales, \$3.206 millones (53%) correspondieron a amortizaciones; \$2.483 millones (41%) a intereses y \$343 millones (6%) a la cancelación de bonos pensionales.

Al cierre de 2020, el saldo de la deuda pública municipal ascendió a \$64.965 millones, aumentó 42% con respecto a 2019, producto de los desembolsos obtenidos en la vigencia para la financiación del plan de desarrollo (\$22.266 millones) y las amortizaciones registradas.

El 80% de la deuda contratada (\$52.240 millones) tiene un costo promedio ponderado de IBR+2.51%, mientras que el 20% restante (\$12.725 millones) está colocada al DTF+1.24%. El 18% (\$11.740 millones) del saldo adeudado corresponde a las obligaciones que fueron reestructuradas en el acuerdo de reestructuración de pasivos de ley 550 suscrito el 4 de abril de 2013 y modificado el 17 de agosto de 2017, estos créditos extendieron su pago hasta 2027.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020	2020			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	45.910	64.965	100%	COL \$	DTF, IBR	1.24% - 2.51%
Total Deuda Interna	45.910	64.965	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	45.910	64.965	100%			

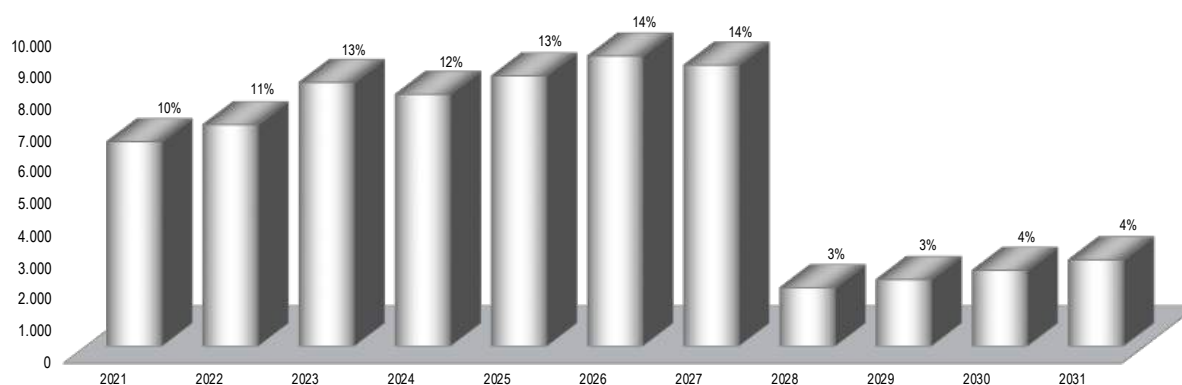
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición de la deuda por tipo de prestamista es: Banco Davivienda (47%, \$30.553 millones); Bancolombia (33%, \$21.687 millones); Banco Popular (10%, \$6.424 millones); BBVA Colombia (6%, \$21.687 millones) y Banco AV Villas (4%, \$2.311 millones).

Las rentas que amparan el servicio de la deuda, según el reporte al FUT, son la participación de agua potable y saneamiento básico del sistema general de participaciones (13%, \$8.735 millones); la participación de forzosa inversión del sistema general de participaciones (7%, \$4.782 millones) y otras fuentes (79%, \$51.448 millones). Durante el periodo 2021-2023 se concentra el 33%

de las amortizaciones (\$21.644 millones), entre 2024 y 2027 el 53% (\$34.312 millones) y del 2028 al 2031, se debe amortizar el 14% restante (\$7.174 millones).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El municipio cuenta con grado de inversión A- de largo plazo según la calificación de riesgo otorgada por la firma Fitch Ratings S.A en mayo de 2021.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

La siguiente tabla muestra los resultados de los balances fiscales y financieros obtenidos por el Municipio durante 2019 y 2020.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	56.157	34.388
Resultado balance de capital	-113.625	-39.273
Déficit o superávit fiscal	-57.468	-4.885
Financiamiento	50.494	48.728
Endeudamiento neto	1.174	19.060
Recursos del balance	49.304	29.668
Venta de activos	16	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	-6.973	43.843

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De los resultados obtenidos, se infiere que se presentó un déficit de capital determinado por la expansión de los gastos de formación bruta de capital que no fueron cubiertos con los ingresos por transferencias, el recaudo propio ni con los recursos de capital, generándose un déficit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 1%. Este resultado indica que los recursos que se generaron y recaudaron en la vigencia² cubrieron los gastos corrientes pero no alcanzaron a amparar los compromisos de la expansión de los gastos de capital ejecutados en la vigencia.

El déficit fiscal obtenido fue cubierto con endeudamiento neto, es decir con los mayores desembolsos de crédito recibidos frente a las amortizaciones pagadas y con recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), presentándose superávit presupuestal de \$43.843 millones, cifra equivalente al 8% de los ingresos corrientes recaudados por el municipio en 2020.

Llama la atención la diferencia presentada entre los recursos del balance adicionados en 2019 por \$29.668 millones frente al resultado del ejercicio presupuestal obtenido en 2019 que fue deficitario en \$6.973 millones.

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que al cierre de 2020 quedaron pendientes de ser comprometidos \$855 millones de la totalidad de los ingresos del SGR incorporados por la administración en la vigencia, alcanzándose el 99% de la ejecución de esos recursos durante la segunda anualidad del bienio.

Estas disponibilidades presupuestales respaldan saldos por comprometer en proyectos de inversión previamente aprobados con cargo a recursos del SGR, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación con relación a estos recursos.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	109.777
Total compromisos SGR	108.932
RESULTADO SGR	845
Compromisos / Presupuesto Definitivo	99%

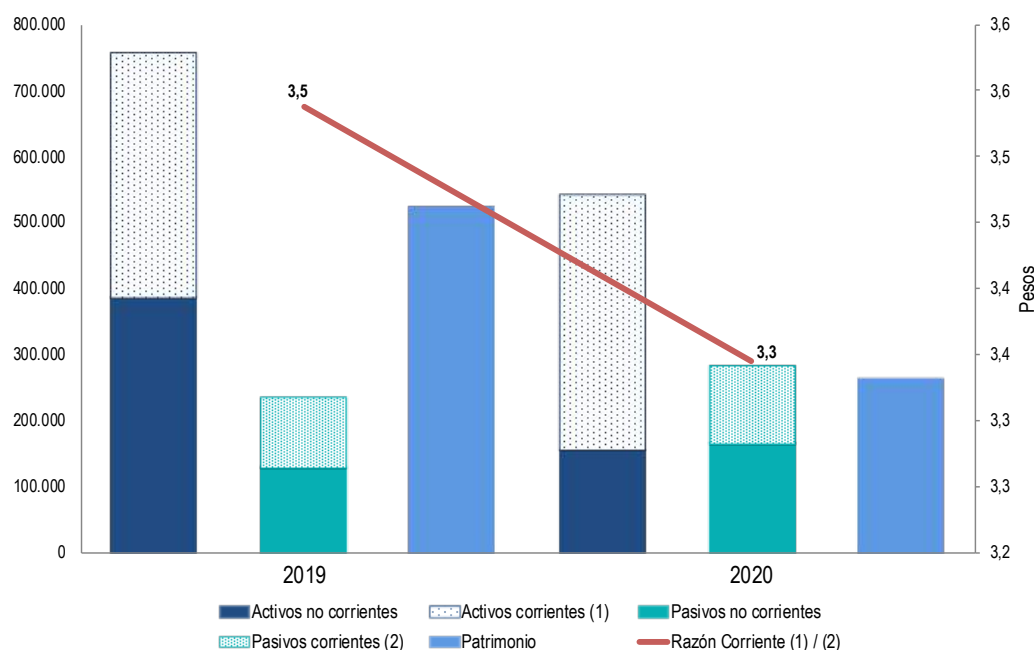
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Al cierre de 2020, el balance contable reflejó una disminución en términos reales del 29% de los activos, al pasar de \$755.140 a \$541.088 millones, mientras que los pasivos aumentaron 18% (se pasó de un registro de \$233.705 a \$279.198 millones en 2020).

² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

Gráfico 2
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Los activos estuvieron representados en 44% por otros activos (el 45% corresponde al valor de reserva actuarial disponible en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET y 40% a recursos entregados en administración y 42%); 20% por cuentas por cobrar; 18% por propiedad, planta y equipo; 10% por bienes de uso público; 7% por efectivo y equivalentes y 1% por inversiones.

La composición de los pasivos era la siguiente: 40% por beneficios a empleados; 23% por operaciones de crédito público; 23% por cuentas por pagar; 13% por provisiones (litigios o demandas judiciales) y 0.2% estuvo representado por otros pasivos. El 41% del pasivo fue clasificado como corriente y 49% como no corriente.

Los activos corrientes presentaron un saldo de \$384.811 millones, registrando una variación real del 2% y representó el 71% del total de los activos al cierre 2020 y dentro de estos el 11% eran activos líquidos. De esta forma, se dispone de una cobertura de \$3.3 de activos corrientes por cada peso adeudado, disminuyéndose la razón corriente 5% con relación al registro de 2019, por tanto, el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, lo cual demuestra la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones. Los activos totales representaron 1.9 veces el total de pasivos.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El cierre de tesorería reportado para la vigencia 2020 muestra una disponibilidad de recursos por \$106.832 millones, de los cuales el 73% se encontraba en encargos fiduciarios; 25% en bancos y 1% en inversiones. El 65% estaba representado por recursos con destinación específica diferentes al SGP; 19% del Sistema General de participaciones y 16% por ingresos corrientes de libre destinación.

Las exigibilidades sumaban \$57.595 millones, de las cuales, el 28% correspondían a cuentas por pagar de la vigencia; 28% a otras exigibilidades; 19% a cheques no cobrados; 16% a reservas presupuestales; 6% a cuentas por pagar de vigencias anteriores y 2% a recursos de terceros. El 47% de las exigibilidades correspondieron a recursos con destinación específica diferentes al SGP; 28% a ingresos corrientes de libre destinación y 25% a recursos del Sistema General de Participaciones.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	16.815	16.024	791
De destinación específica	90.017	41.571	48.446
SGP	20.257	14.576	5.681
SGP Educación	3.839	2.302	1.537
SGP Salud	1.462	2.919	-1.458
SGP Agua potable	2.869	1.855	1.015
SGP Propósito general	8.877	6.629	2.248
SGP Asignaciones especiales	3.211	872	2.339
Recursos del crédito	14.784	20.525	-5.740
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	54.975	6.470	48.505
TOTAL	106.832	57.595	49.237

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al realizar el cruce respectivo, la entidad presenta excedente de caja en todos los sectores, con excepción de la participación del sector salud en el sistema general de participaciones y de los recursos del crédito, que sumados ascienden a \$7.198 millones.

Si se compara el agregado de los excedentes de tesorería con los ingresos diferentes al SGR generados en el periodo, se tiene que fueron equivalentes al 9%, de los cuales se resalta que quedaron pendientes de ejecutar el 23% de los recursos de destinación específica distintos al SGP; el 17% del SGP de propósito general y el 9% del SGP de agua potable y saneamiento básico, lo que indica que se están presentando rezagos acumulados en la ejecución presupuestal de estos recursos.

Por otra parte, se excedió la ejecución presupuestal de los recursos del crédito y del SGP del sector salud, quedando un déficit de caja de \$5.740 y \$1.458 millones, respectivamente, para ser financiado en 2021.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de endeudamiento territorial, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ De las proyecciones del servicio de deuda reportadas por la entidad, se descuentan \$6.416 millones de amortizaciones y \$4.924 millones de intereses corrientes.³
- ✓ No se estiman desembolsos de crédito nuevo para 2021⁴.
- ✓ Al no reportarse compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras⁵ para la vigencia 2021 su valor es cero.

³ Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para la del resto de la vigencia.

⁴ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

⁵ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses/ahorro operacional = 6% y saldo de la deuda / ingresos corrientes = 44%, frente a indicadores legales del 40% y 80%, respectivamente, determinándose que el Municipio cuenta con capacidad legal de pago al estar en instancia autónoma de endeudamiento.

El cálculo de los indicadores de capacidad de pago acá presentados es indicativo, basado en información histórica a 31 de diciembre de 2020; y por tanto la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	133.878	116.470
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	133.878	116.470
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	48.418	48.279
3. Gastos recurrentes		24.983
4. Ahorro operacional (1-2-3)	85.460	43.208
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	58.549	116.610
5.1 Total saldo de la deuda	64.965	64.965
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	6.416	6.416
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		58.061
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	4.924	4.924
6.1 Total de intereses de la deuda	4.924	4.924
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	6%	11%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	44%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al incorporar en el análisis los efectos de las obligaciones adeudadas; los pasivos contingentes y los gastos recurrentes asociados con los gastos operativos de inversión y excluir del cómputo de los ingresos corrientes las rentas que no tienen el carácter de recurrencia (recursos del balance, rendimientos financieros, recursos destinados a subsidios y a la alimentación escolar, fundamentalmente), se puede determinar una capacidad de pago con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 11% y 100%.

La sostenibilidad y solvencia en el servicio de la deuda pública se encuentra no solo garantizada por los indicadores legales de endeudamiento mostrados sino por el superávit primario observado que indica el margen financiero positivo para cubrir las obligaciones exigibles del servicio de la deuda pública en la vigencia. En 2020, se generó superávit primario por \$27.266 millones, cifra que representó 11 veces el servicio de la deuda por concepto de intereses, 4.8 veces incluidas las amortizaciones de capital y el 5% de los ingresos corrientes recaudados en el periodo fiscal por el Municipio, lo que evidencia garantías para el sostenimiento del endeudamiento vigente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Los ingresos corrientes de libre destinación al 31 de diciembre de 2020 mostraron una disminución en términos reales del 14%, situación explicada fundamentalmente por los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre el nivel de actividad económica y su impacto en los principales tributos. El impuesto de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina, los ingresos por intereses

moratorios del impuesto predial e industria y comercio y avisos y tableros mostraron caídas superiores al 10% en su recaudo y en conjunto lo edujeron en \$9.036 millones.

Los gastos de funcionamiento que computan para el límite de ley se incrementaron 9%, variación atribuible a los mayores gastos de personal del 17% asociados con la reestructuración administrativa implementada en 2020. Los gastos generales disminuyeron 11%, mientras que las transferencias aumentaron 4%.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	69.678	61.244	-14%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	35.243	38.900	9%
3. Relación GF/ICLD	51%	64%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	-19%	-6%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En consecuencia, el indicador gasto de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación se ubicó en 64% para el periodo de análisis frente a un límite legal de la categoría fiscal 2ª que corresponde a esta entidad territorial del 70%, cumpliéndose lo previsto en la ley 617 de 2000, el indicador se incrementó 13 puntos porcentuales frente a la vigencia anterior.

Con relación a las transferencias al concejo, la personería y la contraloría municipal (tablas 15, 16 y 17), con fundamento en la información presupuestal de gastos de 2020, se observa que se dio cumplimiento con lo predeterminado por la ley para la personería y se excedió el límite para el concejo. La contraloría municipal se creó y constituyó en 2017, razón por la cual, no se puede determinar el límite propuesto por el artículo 2 de la ley 1416 de 2010 que modificó el señalado en la ley 617, condicionándolo al valor del presupuesto definitivo de 2010 e indexándolo año a año por el mayor valor de la inflación esperada y la causada.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.925	2.047
2. Límite establecido por la Ley 617	2.146	1.941
Remuneración Concejales	1.100	1.022
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.045	919
3. Diferencia	-221	106

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	908	951
2. Límite establecido por la Ley 617	1.533	1.347
3. Diferencia	-625	-397

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 17
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.430	1.560
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	0	0
3. Diferencia	1.430	1.560

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

La pandemia del COVID 19 ha transformado las decisiones de inversión estructuradas en los programas de gobierno planteados al electorado y en consecuencia la visión programática de los planes de desarrollo contemplados inicialmente, adaptándolos a las prioridades de fortalecimiento de la prestación del servicio, infraestructura y prevención en salud pública; la asistencia alimentaria y el diseño y ejecución de planes y programas dirigidos a la reactivación de la producción y empleo local, entre otros factores, todo ello, en un contexto de incertidumbre acerca de la temporalidad de la pandemia y de los efectos fiscales derivados del descenso registrado en el recaudo de ingresos y sobre la estructura de gasto en 2020 y eventualmente en 2021.

En aplicación de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, con el propósito de dotar a las entidades territoriales de instrumentos que permitieran la mayor disposición de recursos para enfrentar la crisis y generarles alivios tributarios a los contribuyentes del orden local, el Municipio, reorientó recursos por \$8.478 millones, de los cuales, \$5.303 millones provenían de recursos del balance y \$3.145 millones de destinación específica para atender la emergencia sanitaria y atención de la población vulnerable. De igual manera, concedió beneficios tributarios dirigidos a aliviar la situación económica de la población y proveer liquidez a la administración municipal.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Al cierre de 2019, el municipio constituyó reservas presupuestales por \$42.636 millones para ser obligadas en la vigencia 2020, ejecutándose el 88%. La relación entre reservas constituidas y reservas ejecutadas, debería perseguir al final el resultado 100%; al ser inferiores las obligaciones que los compromisos se conduce a la posterior cancelación de las reservas, evidenciándose atrasos en la programación y ejecución presupuestal.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	38.744	42.636
(-) Ejecutadas por funcionamiento	379	338
(-) Ejecutadas por inversión	20.775	36.987
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	17.589	5.311

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Provisión del Pasivo Pensional

Al cierre de la vigencia fiscal de 2016, según la información suministrada por la Dirección de Regulación Económica de Seguridad Social, el municipio tenía cubierto el 198% del cálculo actuarial del pasivo pensional, garantizándose la provisión establecida en la ley 549 de 1999 y convirtiéndose en una fortaleza fiscal al liberársele recursos para financiar otros tipos de gasto.

3. Reestructuración de Pasivos Corrientes (Ley 550 de 1999)

El Municipio suscribió el 4 de abril de 2013 un acuerdo de reestructuración de pasivos con sus acreedores en el cual se reconocieron acreencias ciertas por \$76.381 millones, discriminadas de la siguiente manera, 18% de pasivos laborales y pensionales; 33% de deudas con entidades públicas y de seguridad social; 33% de obligaciones con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y 16% de pasivos adeudados a otros tipos de acreedores. Adicionalmente se estimaron pasivos contingentes por \$32.212 millones y cuentas en investigación administrativa por \$28.163 millones. El 17 de agosto de 2017 se modificó el acuerdo, incorporándose pasivos por \$37.259 millones, de los cuales, \$6.616 millones correspondieron a obligaciones ciertas (18%) y \$30.643 millones (82%) de pasivos contingentes y se extendió el plazo de ejecución hasta el cierre de la vigencia fiscal de 2027.

Desde el inicio de ejecución del acuerdo y hasta diciembre de 2020, se cancelaron pasivos por \$64.611 millones, de los cuales, \$14.747 millones (26%) amortizaron pasivos laborales y pensionales; \$14.688 millones (26%) a obligaciones con entidades públicas y de seguridad social; \$13.150 millones (23%) a entidades financieras; \$2.158 millones (4%) a exigibilidades con otro tipo de acreedores; \$1.088 millones (2%) a cuentas en investigación administrativa y \$10.881 millones (19%) a pasivos contingentes. De igual manera, se han cancelado intereses corrientes del pasivo financiero por \$7.898 millones, para un pago total de obligaciones del acuerdo de \$64.11 millones. Por otra parte, la administración ha depurado obligaciones por \$89.034 millones e incorporado y ajustado acreencias por \$70.847 millones que incluyen las de la modificación del acuerdo.

Tabla 19
EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

valores en millones de \$

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
1	Trabajadores y Pensionados	13.618	19.189	10.113	22.694	14.747	7.947	65%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	25.438	15.588	19.199	21.827	14.688	7.139	67%
3	Entidades Financieras	25.557	2.791	3.458	24.890	13.150	11.740	53%
4	Otros Acreedores	12.217	2.340	12.387	2.170	2.158	12	99%
5	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	28.163	296	27.371	1.088	1.088	0	100%
6	Créditos litigiosos y contingencias	32.212	30.643	16.506	46.349	10.882	35.467	23%
Total Acreencias		137.205	70.847	89.034	119.018	56.713	62.305	48%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En suma, el inventario reconocido en el acuerdo ha disminuido su valor en \$74.900 millones, por efectos de los pagos, depuraciones y ajustes e incorporaciones, por tanto, el saldo del pasivo reestructurado al cierre del mes de diciembre de 2020 ascendía a \$62.305 millones, de los cuales, el 13% corresponde a deudas laborales (\$7.947 millones); 11% a entidades públicas y de seguridad social (\$7.139 millones); 23% a entidades financieras (\$11.740 millones); 0.02% a otros acreedores (\$12 millones) y 57% a pasivos contingentes (\$35.467 millones).

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

De acuerdo con datos reportados por las EDS a la CGR a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal, al cierre de 2020 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) ascendieron a \$94.562 millones y representaron 17% de los ingresos corrientes de la administración central.

Del recaudo de la vigencia, el 60% fueron ingresos corrientes (de los cuales, el 47% correspondió a ingresos operacionales, 47% a transferencias y 6% a otros ingresos) y 40% de recursos de capital (representados por 99% de disponibilidades y 1% de rendimientos financieros y otros recursos).

Los compromisos de gasto fueron \$103.073 millones, 86% de funcionamiento y operación y 14% de inversión.

Las EDS reportadas cerraron 2020 con déficit fiscal de \$22.629 millones, explicado fundamentalmente por el Fondo Rotatorio de Valorización y la ESE San Francisco de Asís. Metrosabanas y el Fondo de Vivienda cerraron con superávit.

Tabla 20
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SINCELEJO -	94	7	-24	0%
METRO SABANAS S.A.S.	-22.317	-2.331	1.113	7%
E.S.E. UNIDAD DE SALUD SAN FRANCISCO DE ASIS	-8.219	-8.070	-9.812	6%
SUB TOTAL EMPRESAS	-30.442	-10.394	-8.723	13%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO -FOVIS-	360	194	254	1%
FONDO ROTATORIO DE VALORIZACIÓN DE SINCELEJO (FOMVAS)	-3.082	-14.509	-13.729	3%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION	-428	-79	-432	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-3.150	-14.395	-13.906	4%
TOTAL GENERAL	-33.592	-24.789	-22.629	17%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

De acuerdo a la estructura de ingresos reportada por las EDS, la proporción de las transferencias de la administración municipal sobre sus ingresos totales disminuyeron treinta y ocho puntos porcentuales con respecto a la anterior vigencia, al pasar de 66% a 28% en 2020. Las que presentaron mayor dependencia de las transferencias fueron el Fondo de Vivienda (100%), Metro Sabanas (94%) y el Fondo Rotatorio de Valorización (93%).

Tabla 21
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SINCELEJO -	0,0%	0,0%
METRO SABANAS S.A.S.	42,7%	0,0%
E.S.E. UNIDAD DE SALUD SAN FRANCISCO DE ASIS	10,0%	4,4%
SUB TOTAL EMPRESAS	28,2%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO -FOVIS-	100,0%	0,0%
FONDO ROTATORIO DE VALORIZACIÓN DE SINCELEJO (FOMVAS)	15,4%	0,0%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION	24,5%	8,9%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	27,5%	
TOTAL GENERAL	28,1%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

De las 6 EDS reportadas, registraron saldo de deuda pública durante el periodo analizado la ESE San Francisco de Asís y el Instituto para el Deporte, ninguna de ellas cuenta con calificación de riesgo crediticio vigente.

La tabla 22 presenta algunos indicadores contables que miden la capacidad de las EDS para cubrir sus pasivos corrientes con sus activos líquidos, su situación patrimonial (relación pasivos totales / activos totales y los pasivos contingentes por demandas judiciales reportados a la CGN, así como algunos indicadores de rentabilidad⁶.

Del análisis de los indicadores del cuadro se destaca lo siguiente: la liquidez de los activos alcanza a cubrir solamente los pasivos corrientes de 2 de las EDS reportadas (Metro Sabanas y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado), evidenciándose problemas para el cumplimiento de pagos de las obligaciones corrientes de corto plazo para las demás entidades. Los pasivos totales del

⁶ El margen Ebitda: medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo, permitiendo identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad.

Rendimiento sobre el patrimonio (ROE): calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, mide el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Instituto Municipal del Deporte y Metro Sabanas, representaron 3.1 y 1 veces del total de activos, mostrando un deterioro de ese indicador. Los pasivos contingentes reportados por parte del Fondo Rotatorio de Valorización y de la ESE San Francisco de Asís en proporción a los ingresos corrientes, permiten inferir acerca de la alta exposición de riesgo que presentan estas entidades frente a eventuales procesos judiciales.

Tabla 22
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE SINCELEJO -	1,1	0,6	0	-52%	N.D.
METRO SABANAS S.A.S.	15,1	1,0	1.289	-36%	N.D.
E.S.E. UNIDAD DE SALUD SAN FRANCISCO DE ASIS	0,1	0,4	9.520	-12%	-3%
SUB TOTAL EMPRESAS			10.809		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO -FOVIS-	0,4	0,3	0	22%	N.D.
FONDO ROTATORIO DE VALORIZACIÓN DE SINCELEJO (FOMVAS)	0,4	0,1	801	19%	-4255%
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION	0,9	3,1	0	Patrimonio negativo	-50%
TOTAL GENERAL			11.610		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

Los resultados en términos de la rentabilidad determinaron que 3 EDS registraron margen Ebitda negativo (los márgenes con mayor deterioro de rentabilidad fueron el Fondo Rotatorio de Valorización y la ESE), para las otras EDS no se reportó información. El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE, concluye que 2 obtuvieron indicador positivo (Fondo de vivienda y Fondo de Valorización) y 4 con negativo (siendo el más representativo el del Instituto Municipal del Deporte, con patrimonio negativo).

Con base en los resultados mostrados por el sector descentralizado, se requiere evaluar por parte del Municipio la viabilidad financiera de las entidades que mostraron situación deficitaria; problemas de liquidez frente a sus exigibilidades de corto plazo; márgenes Ebitda negativos; pasivos contingentes elevados con relación a sus ingresos y rentabilidades negativas con respecto al patrimonio, con el objeto de dar cumplimiento a las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, que exigen a las entidades descentralizadas ser financieramente autosuficientes y restringen los apoyos a las ineficientes.

4.1. Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

A partir de la vigencia de la Resolución 1893 de 2015 del Ministerio de Salud, se retiró la competencia legal a cargo del Ministerio de Hacienda de emitir viabilidad en relación con el PSFF de la E.S.E Unidad de Salud San Francisco de Asís, dada su nueva categorización, “sin riesgo”. No obstante, llama la atención que el desequilibrio financiero es reiterado (Ver Tabla 20).

5. Pasivos Contingentes

Con base en la información suministrada de créditos litigiosos que cursan en contra de la entidad territorial, se determinó que estos ascienden a una cuantía aproximada de \$153.541 millones, de los cuales, conforme al criterio de la administración, la probabilidad de riesgo alto de fallos judiciales en contra alcanzaría el 24% de las pretensiones (\$37.445 millones) y el 76% (\$116.096 millones) podrían ser favorables a los intereses del Municipio. El 97% de las pretensiones se concentran en reparación directa; nulidad y restablecimiento del derecho y acción contractual. Por tipo de proceso, el de mayor relevancia es el de nulidad y restablecimiento del derecho (80%), seguido de la acción de reparación directa (12%).

Es conveniente fortalecer la defensa jurídica para mitigar el riesgo de las pretensiones de los demandantes e incorporar dentro del marco fiscal de mediano plazo los efectos de estas exigibilidades contingentes sobre la financiación de los gastos de funcionamiento, inversión y del servicio de la deuda. Por tanto, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 23
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	3	2	71.191	431	32%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	273	459	49.841	51.465	22%	34%
Acción Contractual	8	8	52.161	52.161	23%	34%
Acción de Reparación Directa	78	71	48.094	45.641	21%	30%
Acción de Lesividad	0	4	0	679	0%	0%
Ejecutivo Singular	1	2	1.315	1.369	1%	1%
Ordinario Laboral	16	14	1.394	1.171	1%	1%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	1	0	250	0%	0%
Otros	9	11	347	373	0%	0%
TOTAL	388	572	224.344	153.541	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Con base en los diagnósticos de los entes rectores, no hay evidencias de riesgo en la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, propósito general y primera infancia, dentro del marco de la de la estrategia de seguimiento, monitoreo y control al uso eficiente de los recursos del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los efectos de la pandemia del COVID-19 en el Municipio determinaron un descenso en el nivel de actividad económica que se expresó en la contracción del gasto público del 12%, disminuyendo la posibilidad de reactivar la base productiva y el empleo. Por otra parte, se observó una caída generalizada de los principales tributos y de los recursos de capital que fue contrarrestado por el comportamiento positivo de las transferencias evitando que el registro de la caída de los ingresos totales fuera mayor.
- A pesar de lo anterior, los resultados fiscales y financieros obtenidos en la vigencia fiscal de 2020 fueron positivos en términos de la generación de balances presupuestal y primario, así como en el cumplimiento de los indicadores de endeudamiento y de gasto y de disciplina fiscal, con excepción del límite legal de la transferencia al concejo municipal.
- En aplicación de los decretos de emergencia económica se reorientaron rentas de destinación específica para enfrentar la crisis sanitaria y atender a la población vulnerable. De igual forma, se adoptaron medidas focalizadas a conceder beneficios y alivios tributarios a los contribuyentes.
- La deuda pública aumentó 42% en comparación con 2019, reflejo de los mayores desembolsos que garantizaran el cumplimiento de las metas de inversión del plan de desarrollo. Las obligaciones financieras se encuentran a favor de la banca comercial; el perfil de amortizaciones se extiende hasta 2031; el servicio de la deuda está amparado por recursos del sistema general de participaciones, la bolsa de recursos que financian el acuerdo de pasivos y recursos propios.

Para 2021 se dispone de capacidad de pago, al presentar indicadores de indicadores de solvencia y sostenibilidad del 6% y 44% frente a los límites legales de 40% y 80%.

- Se generó un déficit fiscal que como proporción de los ingresos corrientes representó el 1%, determinado por la expansión de los gastos de formación bruta de capital que no fue cubierto con los ingresos corrientes y de capital. El déficit fue financiado con recursos del balance y endeudamiento neto, obteniéndose un superávit presupuestal que representó el 8% de los ingresos corrientes recaudados por el municipio en 2020.

- Para beneficio de los acreedores se está atendiendo en debida forma la ejecución del acuerdo de restructuración de pasivos en materia de normalización del gasto corriente y las formas y condiciones de pago de los pasivos reestructurados que se extienden hasta el 2027. De los pasivos exigibles incorporados se ha cancelado el 67% y de las contingencias estimadas y cuentas en investigación administrativa el 25%.
- El cierre de tesorería mostró excedentes en los rubros de recursos de destinación específica diferentes al SGP por \$48.505 millones, equivalentes al 23%, del recaudo efectivo en la vigencia, por tanto, es importante la adopción de medidas que aseguren la óptima ejecución de estos recursos que debían dirigirse al financiamiento de inversiones.
- Se recomienda profundizar en el análisis de la situación financiera de las entidades descentralizadas conforme a los criterios señalados en este informe.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza, derivados de la pandemia del COVID 19.

MUNICIPIO DE SINCELEJO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	555.666
INGRESOS CORRIENTES	553.879
Tributarios	99.215
No Tributarios	4.537
Transferencias	450.126
GASTOS (sin financiación)	560.551
GASTOS CORRIENTES	519.491
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	54.774
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.370
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	343
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	459.522
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.483
BALANCE CORRIENTE	34.388
INGRESOS DE CAPITAL	1.788
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	41.060
BALANCE DE CAPITAL	-39.273
BALANCE TOTAL	-4.885
FINANCIACIÓN	48.728
Endeudamiento Neto	19.060
Desembolsos	22.266
Amortizaciones	3.206
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	29.668
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	607.600
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	563.757
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	43.843
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	42.636
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	37.325
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	5.311

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Tunja es la capital de Boyacá, ubicada sobre la cordillera oriental de los Andes, 130 km al noreste de la ciudad de Bogotá; tiene una extensión de 118 km², que representa el 0.5% del área del departamento de Boyacá.

Para el año 2020 el DANE estimó su población 179.263 habitantes, correspondiente al 14% del total de la población del departamento. El 96% de la población se encuentra en el área urbana y el 4% se encuentran en el área rural. El 50% del total de la población del municipio corresponde a hombres, y el 50% restante corresponde a mujeres. La población potencialmente activa (>15 o < 59 años) equivale a 1.8 veces a la población económicamente inactiva (<15 o >59 años).

La tasa de desempleo (TD) de Tunja creció de 11.9% a 12.7%; esto obedece al aumento del número de inactivos, reduciendo la tasa global de participación (TGP), y la tasa de ocupación se redujo en las tres áreas mencionadas.

La cobertura en el sector salud muestra que el 28% de personas pertenecían al régimen subsidiado, 66% al contributivo y 6% al régimen especial, evidenciándose una cobertura en el municipio para el sector salud superior al a la cobertura nacional (107%).

En cuanto al sector educación, se evidencia una cobertura neta de educación media del 55.57%, y primaria del 105.34%. En el caso de la cobertura total de acueducto y el alcantarillado, el municipio presentó indicadores de 98.9% y 95.9%. respectivamente.

Al cierre del 2019, el municipio presentó déficit fiscal de \$2.569 millones, al incluir el endeudamiento neto y los recursos del balance disponibles de vigencias anteriores, cerró con un superávit presupuestal de \$34.077 millones. La dinámica positiva de los ingresos totales sin SGR durante el 2019, se explica principalmente por mayores recursos de transferencias, y de capital, en especial por mayores recursos del balance. Al mismo tiempo los gastos totales presentaron un comportamiento creciente, generado esencialmente por el aumento de la inversión, impulsado por el ciclo político. El servicio de la deuda aumentó 6% respecto al 2018, y presentó un saldo de deuda por \$48.847 millones. Cumplió con los indicadores de racionalización del gasto de funcionamiento para la administración central, pero no para concejo, contraloría, y personería.

Desde diciembre de 2017 la firma Fitch Ratings Colombia informó que el municipio de Tunja perdió vigencia de la calificación de riesgo A (col) y F1 (col) de largo y corto plazo respectivamente.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar las salud de las finanzas municipales; iv) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 1416/2010; v) continuar con el monitoreo del uso de los recursos del SGP conforme a la normatividad vigente, en especial a los recursos del SGP- educación, teniendo en cuenta las recomendaciones y la experiencia adquirida con la medida de plan de desempeño que tienen en el marco del Decreto 028/2008.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

a. Sector central

Conforme a la información reportada por la Secretaría Administrativa de la entidad, en 2020 la planta del sector central contaba con 293 cargos, distribuidos en el nivel asistencial con 106 personas (36%), profesional con 118 puestos (40%), directivo con 45 (15%), técnico con 21 (7%), y asesor con 3 (1%). Es necesario resaltar que se sigue presentando una alta dependencia de cargos asistenciales en el sector central, frente a lo cual se podría evaluar la posibilidad de equiparar la distribución para aumentar la participación de personal profesional¹.

De acuerdo al tipo de vinculación 59% corresponde a carrera administrativa, 24% a provisionales, 17% a libre nombramiento y remoción, y 1% del periodo de gobierno.

La entidad reporta órdenes de prestación de servicios por \$16.601 millones en 2019, conformado en un 94% en funcionamiento y 6% en inversión.

Por su parte, la nómina de pensionados para el 2020 presentó un total de 152 personas, de los cuales 91 reciben pensión por vejez, 58 por sustitución, 2 por invalidez y 1 por sanción. En adición existen 12 personas más por asociación colectiva.

b. Sector descentralizado

El sector descentralizado (EDS) del municipio está conformado por una (1) Empresa Industrial y Comercial -EICE- y tres (3) Establecimientos Públicos, y una (1) Empresa Social del Estado, tal como se ilustra en la tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA MATADERO DE TUNJA	E.I.C.E.	ABASTOS, PLAZAS DE MERCADO Y MATADEROS
E.S.E. SANTIAGO DE TUNJA	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
COLEGIO DE BOYACA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	EDUCACIÓN
INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE TUNJA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA
INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE TUNJA- IRDET-	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En la vigencia 2020 el municipio recaudó ingresos por \$283.385 millones, e incorporó \$29.056 millones de recursos del balance, para una ejecución del presupuesto de rentas e ingresos de capital por \$312.441 millones, que representó el 100% del valor final presupuestado y fue 2% inferior a lo registrado en el 2019.

El 42% de los ingresos fueron tributarios y no tributarios, el 47% de transferencias, y el 11% de recursos de capital (9% de recursos del balance, y 2% de otros recursos de capital).

¹ Al respecto, el Ministerio De Hacienda y Crédito Público (Dirección General de Apoyo Fiscal), ya había destacado este hecho en informes de años anteriores.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	129.706	131.558	0%	41%	42%
Transferencias	129.770	146.493	11%	41%	47%
Ingresos de capital	53.703	34.390	-37%	17%	11%
Desembolsos del crédito	5.003	0	-100%	2%	0%
Recursos del Balance	36.932	29.056	-23%	12%	9%
Otros ¹	11.768	5.334	-55%	4%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	313.179	312.441	-2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En 2020 los ingresos tributarios mostraron una dinámica positiva frente a 2019, impulsada principalmente por el aumento del impuesto predial unificado; compensando la caída de los demás impuestos tributarios que se vieron afectados negativamente por la crisis de la pandemia del COVID19.

El crecimiento del impuesto de predial unificado en 2020, se explica principalmente por el mayor recaudo de la vigencia actual, dada gestión de cobro persuasivo y fortalecimiento de cultura de pago, continuando con la aplicación de un nuevo modelo tributario, y con mejoras al software y facilidades a los contribuyentes; en contraste, el recaudo de los impuestos de estampillas, sobretasa a la gasolina e industria y comercio presentaron una dinámica negativa frente al 2019, ante la inactividad económica que generó las medidas de aislamiento producto de la pandemia.

Los ingresos no tributarios disminuyeron en un 43% en términos reales frente al 2019. Este rubro estuvo conformado principalmente por tasas y derechos, en especial los generados de la explotación de juegos de suerte y azar; publicaciones, contribuciones, multas, e intereses moratorios.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	3.471	2.625	-26%	3%	2%
Sobretasa a la gasolina	7.657	6.356	-18%	6%	5%
Impuesto predial unificado	49.022	57.268	15%	41%	45%
Impuesto de industria y comercio	27.529	26.555	-5%	23%	21%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	2	5	143%	0%	0%
Otros impuestos	32.415	33.170	1%	27%	26%
TOTAL	120.096	125.979	3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El Sistema General de Participaciones representó el 74% del total de las transferencias de inversión recibidas durante 2020, y aumentó el 11%. Dentro de este componente, las transferencias SGP-Educación concentraron el 51% con un aumento del 1%; mientras el SGP- Salud concentró el 15% con un aumento del 11%; propósito general participó 5%, con un aumento del 7%; y SGP-Agua Potable y Saneamiento Básico con una participación de 2% y un descenso del 3%. La entidad también percibe otras

transferencias² de parte de la Nación y del departamento para inversión, las cuales representaron en 2020 el 6% del total de las transferencias.

Por su parte, en 2020 los ingresos de capital lucieron un significativo descenso, fundamentado esencialmente por menores recursos del balance, y recursos provenientes de desahorro Fonpet, y de nuevos desembolsos de crédito. Sin embargo, se resalta que la continuidad de disponibilidades de vigencias anteriores es resultado del retraso de la ejecución presupuestal, aspecto que demuestra dificultades en la planeación y ejecución de los recursos financieros.

Cabe destacar que el municipio contó con recursos incorporados del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019 - 2020 por \$ 12.443 millones³, de los cuales la mayoría corresponde al fondo de compensación regional, asignaciones directas. Es conveniente considerar que, dada la característica del sistema presupuestal del SGR, los ingresos incorporados incluyen las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	12.067	97%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	5.922	48%
Fondo de Compensación Regional	6.145	49%
Ingresos de Capital	376	3%
Recursos del Balance	376	3%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	12.443	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Este monto incorporado (\$12.443 millones) por concepto de SGR tiene una incidencia poco significativa (4%) en los ingresos totales del municipio; mientras el Sistema General de Participaciones (SGP) representa un 33% de los ingresos totales; 40% de los ingresos propios; 12% otras transferencias, 11% otros ingresos de capital.

En síntesis, en la vigencia 2020 el municipio demostró un importante esfuerzo fiscal en el recaudo propio, ubicándose su comportamiento por encima de la inflación causada en el 2020. Se destaca la alta participación que siguen teniendo las transferencias en el total de los recursos administrados por el municipio.

2. Gastos

En 2020 el municipio comprometió gastos de la vigencia por \$254.122 millones, y sirvió deuda financiera por \$11.347 millones, de manera que la ejecución presupuestal de gastos sumó \$265.469 millones, esto es 6% en términos reales inferior a la registrada en 2019 y equivalente al 84% del monto presupuestado.

La caída del total de gastos la explica principalmente el descenso real de los gastos de inversión, siendo este gasto el de mayor representatividad de la misma dentro de la estructura de gastos del municipio; los gastos de funcionamiento disminuyeron, reflejo especialmente de menores compromisos en gastos de personal, y transferencias corrientes (especialmente en mesadas pensionales, y sentencias y conciliaciones); el servicio de la deuda aumentó ante mayores compromisos por concepto de bonos pensionales.

² Por FOSYGA y ETESA recibió la cifra de \$23.149 millones, y de otras transferencias del departamento por el valor de \$8.414 millones.

³ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	63.961	62.744	-3%	23%	24%
Inversión	206.351	191.378	-9%	74%	72%
Servicio de la deuda	8.791	11.347	27%	3%	4%
COMPROMISOS DEL AÑO	279.102	265.469	-6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La composición de los gastos de funcionamiento del municipio se distribuye entre los gastos de personal (40%), las transferencias (43%) y los gastos generales (17%).

Los gastos de personal decrecieron con respecto al periodo de estudio en el 2020, y continúan siendo el rubro con mayor participación dentro de los gastos de funcionamiento. Las transferencias mostraron un decrecimiento real de 5% derivada del descenso de las transferencias a la policía Nacional para gastos de administración, a organismos de control, a sentencias y conciliaciones; la dinámica de los gastos generales fue positiva, fundamentada por mayores compromisos en la adquisición de bienes y servicios.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	26.478	24.857	-8%	42%	40%
Gastos generales	8.763	10.367	16%	14%	17%
Transferencias	27.950	27.119	-5%	44%	43%
Otros gastos de funcionamiento	191	0	-100%	0%	0%
TOTAL	63.381	62.344	-3%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

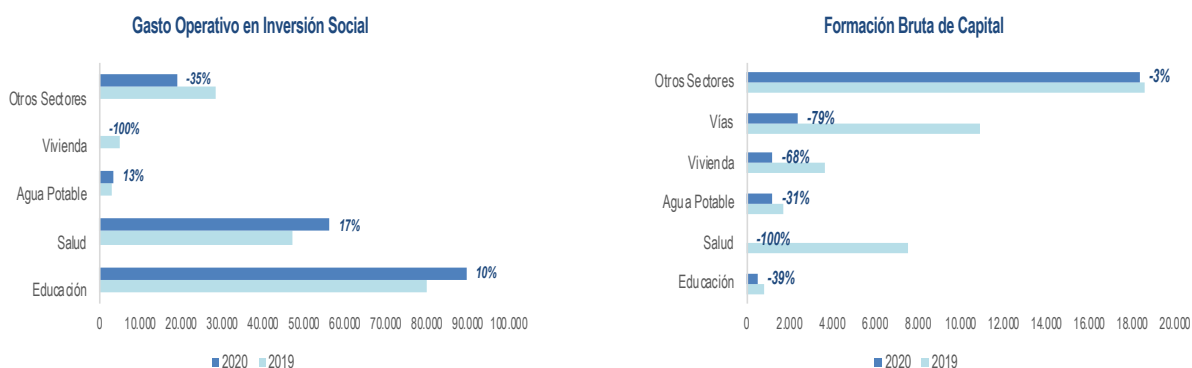
Los compromisos de inversión financiados con recursos distintos al SGR mostraron una caída del 9% con respecto al 2019, los sectores de educación y salud fueron los de mayores auges; mientras los mayores descensos lo reflejó el sector de agua potable y saneamiento básico, vivienda, vías, y otros sectores.

El 57% de los gastos de inversión se financió con recursos del SGP, 24% con recursos de recaudo propio, y 19% con otras fuentes. Cifras que demuestran el esfuerzo fiscal de la entidad para financiar parte importante de su inversión de manera autónoma, dado que cuenta como segunda fuente de inversión con sus recursos propios.

La inversión social (gastos operativos en sectores sociales) presentó un aumento del 1% en términos reales, se reflejaron mayores compromisos en los sectores de educación y salud. Al tiempo, la formación bruta de capital disminuyó 46%, dados los menores gastos en educación y salud.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, los gastos financiados con SGR, durante el bienio 2019-2020, se destinaron totalmente a inversión.

Tabla 7
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	5.440	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	5.440	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Municipio se focalizó en la inversión (72% del total), y estuvo soportada principalmente en la fuente transferencias de la Nación, seguida de los recursos propios, de FOSYGA, y de otros recursos.

3. Deuda Pública

En 2020 el municipio pagó bonos pensionales por \$452 millones y sirvió deuda financiera por \$10.895 millones (intereses por \$2.603 millones y amortizaciones por \$8.292 millones). Teniendo en cuenta que no presentó desembolsos de nuevos créditos, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2020 fue de \$40.537 millones, esto es 17% inferior al saldo de la deuda del 2019.

Tabla 8
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

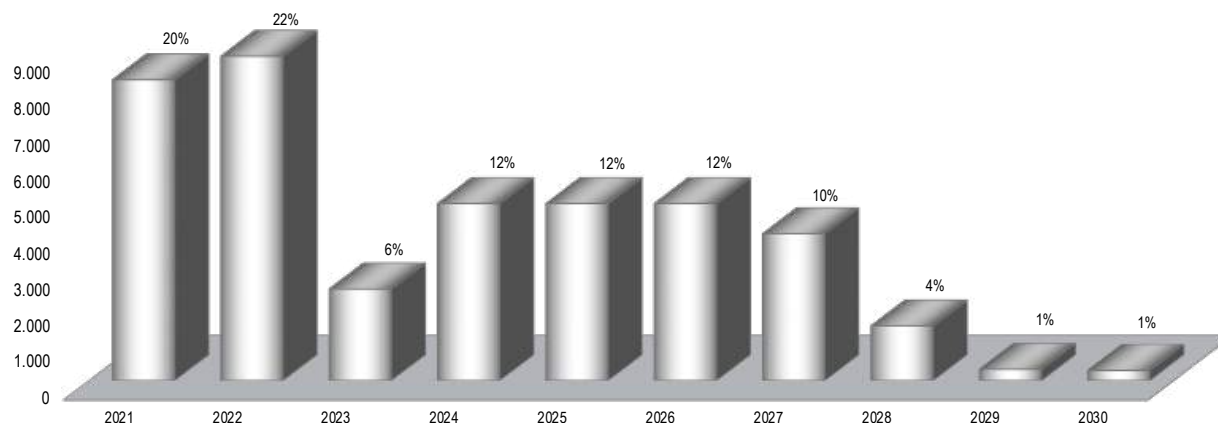
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	48.847	40.537	100%	PESOS	DTF	3,2%
Total Deuda Interna	48.847	40.537	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	48.847	40.537	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La deuda tiene como fuente de pago recursos propios, entre ellos está el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina. El 32% está contratada con Davivienda, el 29% con Banco de Bogotá, 22% con Bancolombia, y 17% con banco de Occidente; su destino se focalizó principalmente para construcción, mantenimiento, adecuación de vías, parques y escenarios deportivos. El costo promedio es DTF más 3.2%. El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se concentran en los próximos diez años; se proyecta que en 2030 habrá cancelado el total de la deuda.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos⁴ de la vigencia 2020 (\$283.385 millones) resultaron superiores a los gastos comprometidos durante el mismo periodo⁵ (\$233.572 millones) en \$26.208 millones, que constituyen el superávit fiscal del período. Teniendo en cuenta que el municipio adicionó recursos del balance por \$29.056 millones y disminuyó su endeudamiento neto en \$8.292 millones, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$46.972 millones.

⁴ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2020 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

⁵ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2020. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a los gastos ordenados en vigencias anteriores, que fueron incorporados y/o ejecutados dentro del presupuesto de la vigencia 2019, ni las amortizaciones de deuda.

El superávit de vigencias anteriores, compuesto especialmente de recursos con destinación específica, continúa siendo factor determinante en estos resultados. Esta situación reitera que continúan las dificultades que la entidad tiene para ejecutar los recursos disponibles en una vigencia fiscal.

Tabla 9
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	28.806	44.480
Resultado balance de capital	-31.376	-18.272
Déficit o superávit fiscal	-2.569	26.208
Financiamiento	36.647	20.764
Endeudamiento neto	-285	-8.292
Recursos del balance	36.932	29.056
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	34.077	46.972

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

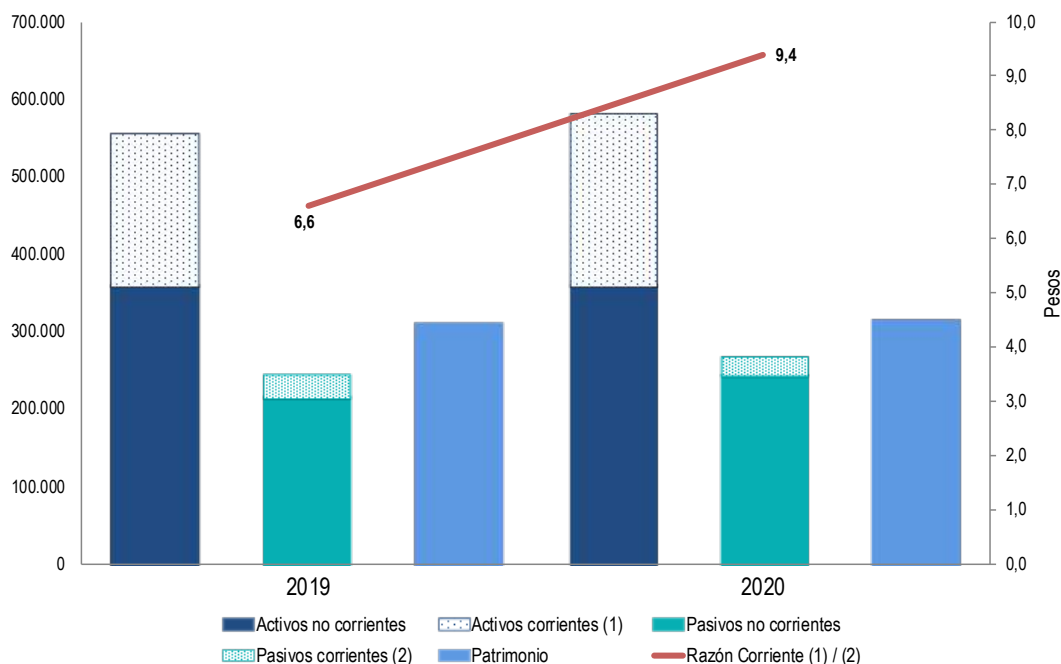
La información financiera del municipio de Tunja, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$578.248 millones, los cuales se incrementaron en un 3% con relación a la vigencia anterior. El 43% estuvo representado por propiedad planta y equipo; 18% por bienes de usos público e históricos y culturales; 16% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios pos empleo, y a recursos entregados en administración); 135% por efectivo; 7% por cuentas por cobrar.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 11% y presentaron un saldo de \$220.429 millones, equivalentes al 38% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$247.885 millones, y crecieron 7% real. El 47% estuvo representado por beneficios a empleados, 31% por provisiones, 15% por préstamos por pagar, 6% por cuentas por pagar, y 1% por otros pasivos. En su comportamiento se destacaron el aumento de provisiones (44%).

El 9% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 22%, debido principalmente a menores reconocimientos del cálculo actuarial de pensiones actuales, y demás beneficios posempleo- pensiones.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2020 \$9.4 de activos por cada peso de pasivo. Aunque subió 2.8 puntos respecto a 2019, el municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$23.463 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$220.429 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁶ se estimó en \$19.544 millones, el cual se concentró principalmente en cesantías retroactivas, y administración y prestaciones de servicio de salud.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, permaneció constante en términos reales. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

El informe de tesorería al cierre del 2020, sin recursos del SGR, evidencia saldos en caja y bancos por \$79.050 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas sin cargo a recursos del SGR sumaron \$31.129 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de \$47.921 millones.

El análisis detallado de las fuentes y usos evidencia que el municipio generó superávits en las fuentes de SGP (Educación, Salud, Agua potable y saneamiento básico, y asignaciones especiales, propósito general), y de otros recursos de destinación específica diferentes a SGP; al mismo tiempo se obtuvo déficits en las fuentes recursos del crédito⁷.

⁶ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

⁷ Cabe mencionar que la circular 026 del 2011 de la procuraduría general de la Nación establece que el desembolso de los créditos debe hacerse de acuerdo con el cronograma de ejecución de los proyectos a financiar con dichos recursos y la estimación del flujo de pagos (PAC) de las obligaciones contraídas.

Tabla 10
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	41.399	12.633	28.767
De destinación específica	37.651	18.496	19.154
SGP	16.578	10.744	5.834
SGP Educación	4.110	3.504	605
SGP Salud	468	327	141
SGP Agua potable	4.043	1.711	2.332
SGP Propósito general	7.617	4.866	2.751
SGP Asignaciones especiales	340	336	5
Recursos del crédito	2.752	2.274	478
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	18.321	5.479	12.842
TOTAL	79.050	31.129	47.921

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁸, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo⁹ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021¹⁰.
- ✓ Cero compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹¹ para la vigencia 2021, financiados con recursos diferentes de regalías.

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 21%.

⁸ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

⁹ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

¹⁰ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2019 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

¹¹ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2012 sin incluir recursos de regalías.

Tabla 11
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	156.976	134.780
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	156.976	134.780
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	56.516	55.274
3. Gastos recurrentes		12.034
4. Ahorro operacional (1-2-3)	100.460	67.473
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	32.245	51.788
5.1 Total saldo de la deuda	40.537	40.537
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	8.292	8.292
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		19.544
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	2.851	2.851
6.1 Total de intereses de la deuda	2.851	2.851
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	21%	38%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago, eleva los indicadores de solvencia y sostenibilidad a 4% y 38%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica, y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación.

El ahorro primario resultó positivo en \$57.867 millones. Ello significa, sin tener en cuenta la situación de los pasivos no financieros, que la deuda pública es sostenible.

En diciembre 28 de 2017, la firma Fitch Ratings Colombia informó la pérdida de la calificación de riesgo A (col) y F1 (col) de largo y corto plazo respectivamente.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue de 41%, cálculo que se ajusta a la

autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia 2020 a los registrados en la vigencia del 2019, se evidenció una dinámica constante, mientras que los gastos de funcionamiento GF aumentaron en términos reales en un 3%.

Tabla 12
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	93.098	94.864	0%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	37.661	39.341	3%
3. Relación GF/ICLD	40%	41%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-25%	-24%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente.

Por su parte los gastos del Concejo, la Personería se encuentran dentro de los límites establecidos por la ley 617/00, excepto los límites de gastos de la contraloría

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.754	1.821
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.747	1.814
3. Diferencia	7	7

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 14
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.768	2.725
2. Límite establecido por la Ley 617	2.759	2.837
Remuneración Concejales	1.362	1.414
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.396	1.423
3. Diferencia	9	-112

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 15
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.599	1.529
2. Límite establecido por la Ley 617	1.583	1.613
3. Diferencia	17	-84

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Sin perjuicio que el cálculo de los indicadores de los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo,¹² es pertinente que el municipio evalúe y tenga en cuenta las restricciones que generan incumplimientos como el de la transferencia a la contraloría, por ejemplo, en el caso de la contratación de créditos.¹³

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El municipio para el 2020 reflejó como fuente principal sus ingresos propios con (40%), seguido de las transferencias del SGP (33%), ingresos de capital (11%), otras transferencias (12%), y del SGR (4%). Este resultado, refleja la autonomía fiscal del municipio, en donde se evidencia el liderazgo de sus recursos propios dentro de su estructura de financiación.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes que están en contra de la entidad, los cuales podrían afectar las salud de las finanzas municipales; iv) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 617/200 y la ley 1416/2010; v) continuar con el monitoreo del uso de los recursos del SGP conforme a la normatividad vigente, en especial a los recursos del SGP- educación, teniendo en cuenta las recomendaciones y la experiencia adquirida con la medida de plan de desempeño que tuvieron en el marco del Decreto 028/2008.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De las reservas presupuestales constituidas en 2019 obligó el equivalente al 47% (\$8.473 millones). Por lo cual se debieron cancelar reservas por \$9.616 millones.

Tabla 16
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	20.305	18.089
(-) Ejecutadas por funcionamiento	776	603
(-) Ejecutadas por inversión	18.613	7.870
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	916	9.616

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

¹² Es preciso aclarar pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

¹³ El artículo 90 de la Ley 617 de 2000 (Declarado exequible por la Corte Constitucional Sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001) establece que ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos para los gastos de funcionamiento o las transferencias a los órganos de control sin la previa suscripción de un plan de desempeño entre las partes, en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997.

Es importante que la Administración Municipal realice el procedimiento legal pertinente para incorporar en su presupuesto de 2021, las cancelaciones correspondientes a las reservas presupuestales no ejecutadas durante 2020 como un recurso del balance, con el objeto de no seguir generando atrasos en la ejecución presupuestal y evitar riesgos con la constitución de pasivos exigibles o vigencias expiradas sin fundamento legal vigente.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según información de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social – DRESS, a diciembre de 2019 la entidad había aprovisionado en el Fondo Nacional de Pensiones el 64.9% del cálculo actuarial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República (CGR Presupuestal) y de la Contaduría General de la Nación por medio del CHIP. A partir del cierre de 2019, para el cálculo de los resultados fiscales se excluyen los recursos del SGR tanto en ingresos como en gastos, esto con el objetivo de guardar consistencia con el análisis realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

Tabla 17
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA MATADERO DE TUNJA	0	0	0	0%
E.S.E. SANTIAGO DE TUNJA	-512	-149	-148	7%
SUB TOTAL EMPRESAS	-512	-149	-148	7%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
COLEGIO DE BOYACA	-222	-642	-463	4%
INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE TUNJA	85	-1.053	-714	2%
INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE TUNJA - IRDET-	-1.268	-1.694	-1.106	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-1.405	-3.389	-2.283	7%
TOTAL GENERAL	-1.918	-3.538	-2.430	15%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Por otra parte, se encontró que en 2020 el 19% de los ingresos totales de las EDS provino de las transferencias corrientes del municipio. Las entidades con mayor dependencia fiscal fueron el Colegio Boyacá (56.1%), y el instituto de vivienda de interés social y reforma urbana de Tunja.

En relación con el endeudamiento público, ninguna de las EDS municipales reportó pasivos por concepto de deuda pública al cierre de 2020, y ninguna de ellas contaba con calificación de riesgo crediticio vigente.

Tabla 18
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes
EMPRESAS		
EMPRESA MATADERO DE TUNJA	0,0%	0,0%
E.S.E. SANTIAGO DE TUNJA	0,0%	0,0%
SUB TOTAL EMPRESAS	0,0%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
COLEGIO DE BOYACA	56,3%	0,0%
INSTITUTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE TUNJA	24,4%	0,0%
INSTITUTO PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE DE TUNJA - IRDET-	19,8%	0,0%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	42,8%	
TOTAL GENERAL	21,8%	

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Del análisis de los indicadores contables, se destaca lo siguiente para la vigencia del 2020: a) Liquidez del Colegio de Boyacá y del Instituto para la recreación y el deporte de Tunja; c) considerable nivel de liquidez de la ESE Santiago de Tunja; d) se evidencia exposición al riesgo financiero por demandas judiciales a la ESE Santiago de Tunja.

El margen Ebitda¹⁴ negativo (de las cuales se destacan la ESE Santiago de Tunja) y negativo (El Colegio de Boyacá y el Instituto para la Recreación, la ESE Santiago de Tunja, y el Deporte de Tunja - IRDET). Entre tanto, del resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE¹⁵ -, el indicador fue positivo (destacándose la ESE Santiago de Tunja, y el Instituto de vivienda de interés social y reforma urbana) y con negativo (se destacan El Instituto para la recreación y el deporte de Tunja- IDERT-).

5. Pasivos Contingentes¹⁶

De acuerdo con la información reportada por la Oficina jurídica del municipio, se evidenció un registro de un total de 505 procesos en curso, con unas pretensiones por el valor de \$122.768 millones, 65% superior a la cuantía reportada en 2019 (\$74.450 millones), comportamiento explicado principalmente por el aumento de las pretensiones de acción de grupo, y de acción contractual.

¹⁴ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

¹⁵ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

¹⁶ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra del municipio.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	7	11	17.517	70.209	24%	57%
Acción de Cumplimiento	1	3	0	0	0%	0%
Acción Popular	150	158	0	193	0%	0%
Acción de Tutela	78	114	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	7	8	0	10	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	100	84	15.692	13.999	21%	11%
Acción Contractual	12	17	10.411	13.918	14%	11%
Acción de Reparación Directa	93	78	28.456	23.685	38%	19%
Acción de Lesividad	1	1	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	1	1	143	63	0%	0%
Ejecutivo Singular	0	1	0	0	0%	0%
Ordinario Laboral	57	17	1.450	689	2%	1%
Otros	47	12	780	0	1%	0%
TOTAL	554	505	74.450	122.768	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el Uso del SGP (Decreto Ley 028/08)

Educación

En noviembre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros en el sector educación, al evidenciarse inconvenientes asociados con el cambio en la destinación de recursos por gastos administrativos superiores al tope determinado por la Nación en el Documento de Distribución No. SGP-24-2018 del Departamento Nacional de Planeación. Como resultado de la evaluación de la medida se concluyó que el Municipio había cumplido el 100% de las actividades contempladas en la Suspensión de Giros; por lo anterior, considerando que se superaron los eventos de riesgo que dieron origen a la medida, previo concepto emitido por parte del Ministerio de Educación Nacional se procedió al levantamiento de la medida en abril de 2020, mediante la resolución No. 1047 del 28 de abril de 2020.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 con recursos diferentes a SGR resultaron superiores a los compromisos de gasto financiados con dichas fuentes, generando de esta manera un superávit fiscal al cierre de la vigencia. Así mismo, al incorporarse a su presupuesto recursos correspondientes al balance de vigencias anteriores, y los correspondientes a endeudamiento neto, se impulsó la generación de un superávit presupuestal de \$46.972 millones.
- ✓ Los resultados fiscales del 2020 se explican por la generación de un ahorro corriente en presencia de un déficit de capital creciente. El gasto de funcionamiento disminuyó, mientras que el recaudo propio se incrementó, logrando como resultado la continuidad de un ahorro corriente; mientras que los gastos de capital permanecieron superiores a los ingresos de capital, impulsando el déficit de capital.
- ✓ Al culminar 2020, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$47.921 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos de libre destinación y de destinación específica.
- ✓ La totalidad de los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 39% del total de ingresos de la vigencia 2020. Por tanto, es preciso que el municipio esté atento a la evolución de las demandas en su contra, ya que las mismas pueden afectar su desempeño fiscal.
- ✓ A 31 de diciembre de 2021 el municipio se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento y contabilizó superávit primario. El saldo de la deuda al cierre del 2020 se ubicó en \$40.537 millones.

- ✓ En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) minimizar el rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar las salud de las fianzas municipales; iv) ajustar las respectivas transferencias a la contraloría, con el fin de cumplir con los límites de gastos establecidos por la ley 617/2000, 1416/2010; v) continuar con el monitoreo del uso de los recursos del SGP conforme a la normatividad vigente, en especial a los recursos del SGP- educación, teniendo en cuenta las recomendaciones y la experiencia adquirida con la medida de plan de desempeño que tuvieron en el marco del Decreto 028/2008.
- ✓ Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE TUNJA

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	283.385
INGRESOS CORRIENTES	278.051
Tributarios	125.979
No Tributarios	5.579
Transferencias	146.493
GASTOS (sin financiación)	257.177
GASTOS CORRIENTES	233.572
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	62.344
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	400
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	452
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	167.773
Intereses y Comisiones de la Deuda	2.603
BALANCE CORRIENTE	44.480
INGRESOS DE CAPITAL	5.334
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	23.606
BALANCE DE CAPITAL	-18.272
BALANCE TOTAL	26.208
FINANCIACIÓN	20.764
Endeudamiento Neto	-8.292
Desembolsos	0
Amortizaciones	8.292
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	29.056
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	312.441
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	265.469
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	46.972
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	18.089
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	8.473
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	9.616

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Valledupar hace parte de la región caribe, en 2020 el DANE estimó su población en 532.956 habitantes; de los cuales el 87% se encontraba en zona urbana y el restante 13% en rural, cuenta con una densidad poblacional de 126 Km2 por habitante

En el contexto de la pandemia Valledupar registró una tasa de desempleo del 21.3 % superior, en 5PP de la presentada hace un año. En este aspecto es pertinente mencionar que Valledupar es una de las capitales que más migrantes provenientes de Venezuela ha recibido, además que ha absorbido el deterioro del mercado minero de los últimos años.

De acuerdo a la composición productiva se observa una alta dependencia al aprovechamiento de los recursos naturales su desarrollo económico se ubica en el sector primario, situación que lo predispone a depender de fuentes externas como las transferencias de la Nación. En tal sentido en 2020 el índice de pobreza monetaria se ubicó en 40%. Entre los sectores la cobertura neta en educación (educación básica) y salud (régimen subsidiado) llegó al 90.5% y 98.77% respectivamente. Por su parte en acueducto era de 86%. Otros servicios como alcantarillado alcanzaron el 86%, energía (rural) 70.5% y déficit cuantitativo en vivienda 10%. Indicadores que varían muy poco frente a los años anteriores.

En la actualidad el municipio vienen ejecutando un acuerdo de reestructuración de pasivos, que originó como consecuencia de la judicialización del gasto, derivada de acciones en contra del municipio y la crítica situación fiscal, financiera e institucional expresada por la presencia de un déficit recurrente y su incapacidad para financiarlo, en tal sentido desde 2014 el municipio decidió ingresar a la promoción de un acuerdo de reestructuración de pasivos con el objeto de contener los embargos; normalizar la financiación del gasto corriente y recuperar y encauzar las finanzas públicas hacia su sostenibilidad. El acuerdo de pasivos con los acreedores se suscribió el 24 de septiembre de 2014, buscando sanear un pasivo de \$211.800 millones, a 2019 el pago de las acreencias alzaba el 57%

El Acuerdo se viene ejecutando adecuadamente, atendiendo el pago del pasivo reestructurado de conformidad con el escenario financiero; mejorando los Indicadores de fiscales, los cuales han registrado superávit en los últimos años. En 2020 sufrió una modificación que le permitió reestructurar el plazo de la deuda financiera y extender el acuerdo hasta 2030.

A juicio de la DAF, el principal reto del municipio es mantener la senda del saneamiento fiscal iniciada con la suscripción del acuerdo de pasivos, recuperando la autonomía del gasto, mejorando los ingresos propios, racionalizando el gasto de funcionamiento y priorizando la inversión; en igual sentido, monitorear el comportamiento financiero del sector descentralizado y las contingencias judiciales, de tal manera que no afecten el proceso de saneamiento fiscal adelantado en el nivel central.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

El organigrama del municipio estaba constituido por el despacho del Alcalde, 4 oficinas asesoras (Jurídica, Control Interno, Planeación y Control Interno Disciplinario) y 8 secretarías (General, Talento Humano, Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Salud, Educación y Tránsito y Transporte).

La distribución de la planta de personal contaba con 313 cargos, por tipo de vinculación 83% eran de carrera administrativa, 14% eran de libre nombramiento y remoción, 2% de periodo y 1% temporales.

El sector descentralizado (EDS) del Municipio está conformado por 5 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
COMERCIALIZADORA MERCABASTOS	E.I.C.E.	ABASTOS, PLAZAS DE MERCADO Y MATADEROS
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
TERMINAL DE TRANSPORTES DE VALLEDUPAR S.A.	E.I.C.E. Ó.S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. HOSPITAL EDUARDO ARREDONDO DAZA - VALLEDUPAR	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	VIVIENDA

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 los ingresos del municipio sin considerar el Sistema General de Regalías alcanzaron \$781.259 millones, de los cuales 94% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 6% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance), como resultado se observa una contracción del 2% con respecto a 2019 jalonado por la caída en los ingresos propios. Con este resultado, se contabilizó un decrecimiento real del 5% en comparación a lo observado en 2019, determinado en gran parte la disminución en los tributarios que cayeron como resultado de la pandemia como se analizará más adelante.

La composición de ingresos se soporta en el recaudo de fuentes exógenas como las transferencias del SGP, tal situación paradójicamente permitió que la caída en los ingresos totales fuera menor en la medida en que el recaudo por este concepto aumentó un 7%. En este resultado se resalta el incremento en la transferencia de educación que aumentó 6%, siendo el sector con mayores recursos (\$227.193 millones) toda vez que el municipio es certificado para prestar el servicio de educación pública.

Los ingresos de capital caen en la medida en que no se presentaron nuevos desembolsos de créditos y hubo una disminución del desahorro del FONPET que pasó de \$11.462 millones a solo \$1.025 millones, esto explica la caída de este tipo de ingreso (16%) frente a 2019. Los recursos del balance, como efecto del ciclo político del gasto aumentan en el primer año de los gobernantes, en la medida en que los planes de desarrollo están en su proceso de aprobación lo que limita normalmente el avance de la inversión.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	188.359	144.075	-25%	24%	18%
Transferencias	541.194	587.217	7%	69%	75%
Ingresos de capital	58.394	49.966	-16%	7%	6%
Desembolsos del crédito	10.000	0	-100%	1%	0%
Recursos del Balance	35.770	43.983	21%	5%	6%
Otros ¹	12.624	5.983	-53%	2%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	787.948	781.259	-2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios fueron fuertemente impactados por la pandemia como efecto directo de una menor disponibilidad de los contribuyentes al pago de tributos, asociado a su vez a la caída general de la economía, se recuerda tal como se ha mencionado

en los antecedentes que Valledupar cuenta con una alta tasa de desempleo y se ha visto afectada por la disminución en la actividad minera vivida en los últimos años.

Además de lo anterior, el recaudo se vio fuertemente afectado por las medidas de aislamiento, restricción de la movilidad, cierre de restaurantes, bares, entre otras medidas lo que impactó el recaudo en impuestos como la sobretasa a la gasolina, ICA y otros impuestos. Las estampillas relacionadas de manera directa con la contratación pública, caen significativamente (50%) consistente con las disminuciones en los compromisos de inversión, efecto asociado al ciclo político del gasto explicado anteriormente.

Se resalta que la sobretasa a la gasolina hubiese caído ya no por efectos del contrabando de combustible en la frontera, sino por la disminución del consumo derivado de las medidas de aislamiento. Se espera que en 2021, con la reapertura gradual este y los demás recaudos recuperen su dinámica tradicional y le permitan al municipio recuperar en algo la autonomía presupuestal.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Estampillas	17.791	9.072	-50%	10%	7%
Sobretasa a la gasolina	10.853	8.769	-20%	6%	6%
Impuesto predial unificado	46.016	33.857	-28%	27%	24%
Impuesto de industria y comercio	45.060	42.973	-6%	26%	31%
Otros impuestos	51.553	43.668	-17%	30%	32%
TOTAL	171.273	138.340	-21%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos provenientes del Sistema General de Regalías presupuestados para el del bienio 2019-2020 alcanzaron \$42.422 millones, provenientes de los diferentes fondos (compensación, desarrollo y ciencia y tecnología e innovación). Estos recursos se han convertido en fuente alternativa de inversión en la medida han brindado mayor discrecionalidad sobre la inversión si se compara con otras fuentes como el SGP.

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	42.422	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	3	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	42.419	100%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	42.422	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

En el año 2020 el municipio registró compromisos de gasto con fuentes diferentes al SGR por \$688.697 millones, lo que significó una caída del 8% frente a la vigencia anterior. Todos los conceptos de gasto se contrajeron, aunque fue la inversión la que mayor peso tuvo en este resultado.

A pesar de esto la composición del gasto se mantuvo relativamente similar a la de los años anteriores, la inversión sigue siendo el rubro con mayor representación dentro de los compromisos (89%), seguido del funcionamiento (9%), y finalmente el servicio de deuda (2%).

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	61.944	60.159	-4%	8%	9%
Inversión	663.461	616.277	-9%	90%	89%
Servicio de la deuda	13.044	12.262	-7%	2%	2%
COMPROMISOS DEL AÑO	738.449	688.697	-8%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los gastos de funcionamiento de Valledupar, sin incluir los de las Secretarías de Educación y de Salud, cayeron 4% cambiando la tendencia expansiva de años anteriores. Este hecho se explica por una menor necesidad de gastos en eventos, viáticos, pasajes, servicios públicos, cafetería, papelería, labores de apoyo, logística entre otros relacionados con el trabajo en virtualidad. Ahora bien, es probable que la necesidad de aplazar gasto flexible en una coyuntura de incertidumbre como la vivida en año anterior también hubiese impulsado este resultado.

Se destaca la reducción en las transferencias, jalonado por la disminución de los recursos girados a la corporación ambiental como consecuencia de la caída en el recaudo del predial (ley 99/93), además de una significativa contracción en el pago de mesadas pensionales directas que cayeron 11%.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	25.669	26.356	1%	41%	44%
Gastos generales	8.175	8.461	2%	13%	14%
Transferencias	28.089	25.341	-11%	45%	42%
Déficit fiscal de funcionamiento	11	1	-88%	0%	0%
TOTAL	61.944	60.159	-4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión se redujo hasta un 9%, en el detalle se observa que agua potable, vivienda y otros sectores fueron los responsables del resultado, en particular por la disminución del 53% en la formación bruta de capital luego de la culminación de las obras viales, escenarios deportivos, parques y plazas. En todo caso al igual que en las vigencias anteriores se aprecia que el gran porcentaje de inversión del municipio se apalanca con la transferencia del SGP, puntualmente en los sectores de educación, salud y agua potable, el cual se ejecuta como Gastos Operativo en Sector Social.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	242.844	257.162	4%	37%	42%
Salud	269.201	287.277	5%	41%	47%
Agua Potable	17.238	8.360	-52%	3%	1%
Vivienda	6.830	3.432	-51%	1%	1%
Vías	929	7.451	689%	0%	1%
Otros Sectores	111.417	46.396	-59%	17%	8%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	15.002	6.199	-59%	2%	1%
TOTAL	663.461	616.277	-9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto a los recursos del SGR el municipio reportó compromisos para el bienio \$32.212 millones, el 100% destinado a inversión.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REAGLÍAS

valores en millones de \$

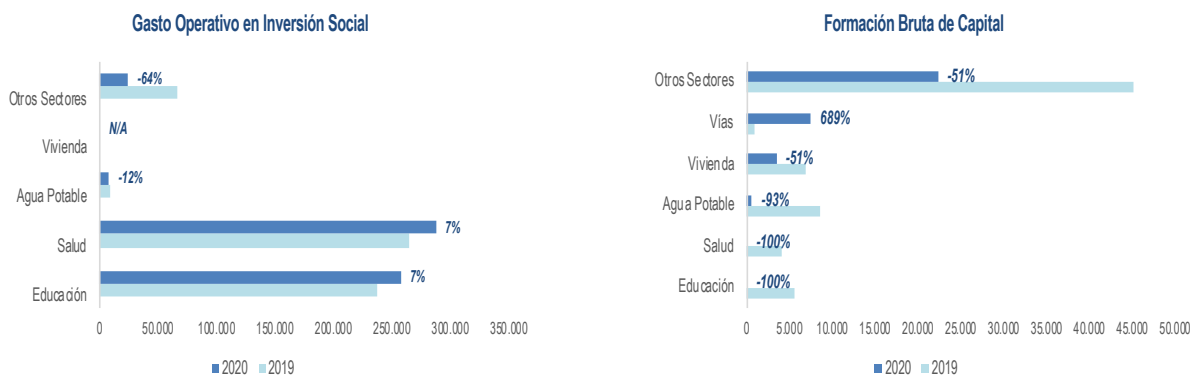
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	32.212	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	32.212	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La distribución entre Formación Bruta de Capital (FBK) y Gastos Operativos en Sectores Sociales (GOSS) corrobora que la entidad depende de fuentes externas para financiar este tipo de compromisos, en la medida en que la FBK regularmente se apalanca con créditos u otras fuentes de generación propia.

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

Durante el 2020 la entidad amortizó deuda financiera por \$4.411 millones, de tal manera que el saldo de la deuda FUT a 31 de diciembre corresponde \$83.418 millones, en este valor se incluye tanto la deuda restructurada en el marco del acuerdo de pasivos, como nuevo endeudamiento adquirido en las últimas vigencias para la financiación de proyectos de inversión. La remuneración promedio, luego de la venta de la cartera de los denominados bonos de agua, bajó significativamente hasta ubicarse en un DTF +3 puntos.

Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

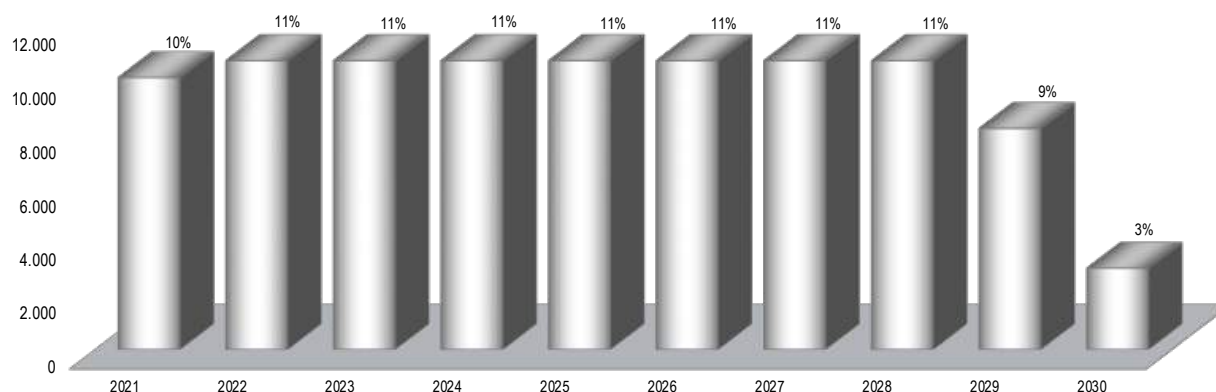
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	87.829	83.418	100%	PESOS	DTF	3%
Total Deuda Interna	87.829	83.418	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	87.829	83.418	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Con respecto al perfil de vencimientos, la deuda pública presenta una distribución homogénea de las amortizaciones, oscilando entre el 9% y 11% en cada año. Ahora bien, este escenario es susceptible de cambiar en la medida en que la entidad tome la decisión de adquirir nuevos créditos.

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El 11 de junio de 2020 la calificadora de riesgo Fitch Ratings retiró las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Valledupar por razones comerciales. Las calificaciones de largo y corto plazo al momento del retiro eran 'A(col)' con Perspectiva Estable y 'F1(col)', respectivamente. Aun no se conoce cual será la calificadora que se encargará de evaluar la deuda de esta entidad territorial.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2020 fueron superiores a los compromisos de gasto y como resultado se contabilizó superávit fiscal por \$52.989 millones, ampliando los resultados de la vigencia anterior, señal clara de la disminución en el ritmo de ejecución del gasto durante el año. (Tabla 10).

Este resultado se amplía aún más al considerar el endeudamiento neto y los recursos del balance, con lo cual el municipio obtuvo un superávit presupuestal por \$92.561 millones al cierre de 2020, en un contexto de aumento de los recursos del balance, se llama la atención sobre la necesidad por propender por la aplicación del principio de anualidad.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	82.909	86.985
Resultado balance de capital	-73.424	-33.996
Déficit o superávit fiscal	9.485	52.989
Financiamiento	40.013	39.572
Endeudamiento neto	4.243	-4.411
Recursos del balance	35.770	43.983
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	49.498	92.561

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Si se adiciona al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera de la entidad territorial, se observa que, para bienio (2019-2020) el municipio incorporó ingresos por \$42.422 millones del SGR para financiar compromisos de inversión por \$32.212 millones, de acuerdo a lo anterior se presentan disponibilidades por \$102.11 millones¹.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	42.422
Total compromisos SGR	32.212
RESULTADO SGR	10.211
Compromisos / Presupuesto Definitivo	76%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

Los estados financieros del municipio con corte a diciembre 31 de 2020 mostraron activos totales de \$1.3 billones, aumentando 10% frente a la vigencia anterior, el incremento estuvo representado en el crecimiento del efectivo (51%) coherente con la menor ejecución observada, aumento en instrumentos y derivados (9%) y otros activos (23%). Con respecto a la composición del activo, el 29% estuvo representado en cuentas por pagar, 26% en propiedad planta y bienes de uso público, 23% otros activos, 16% en inversiones, y el 6% se encontraba en efectivo.

Los activos corrientes, definidos como aquellos que son fácilmente convertibles en efectivo y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de \$1 billón. Si se revisa este apartado en el informe anterior se hacia la anotación a que existía un error de clasificación y reporte por parte del municipio en la medida en que se incluyó el saldo del cálculo actuarial del FONPET, esto en la medida en que resulta sobrestimado considerar como activo corriente dicha cifra.

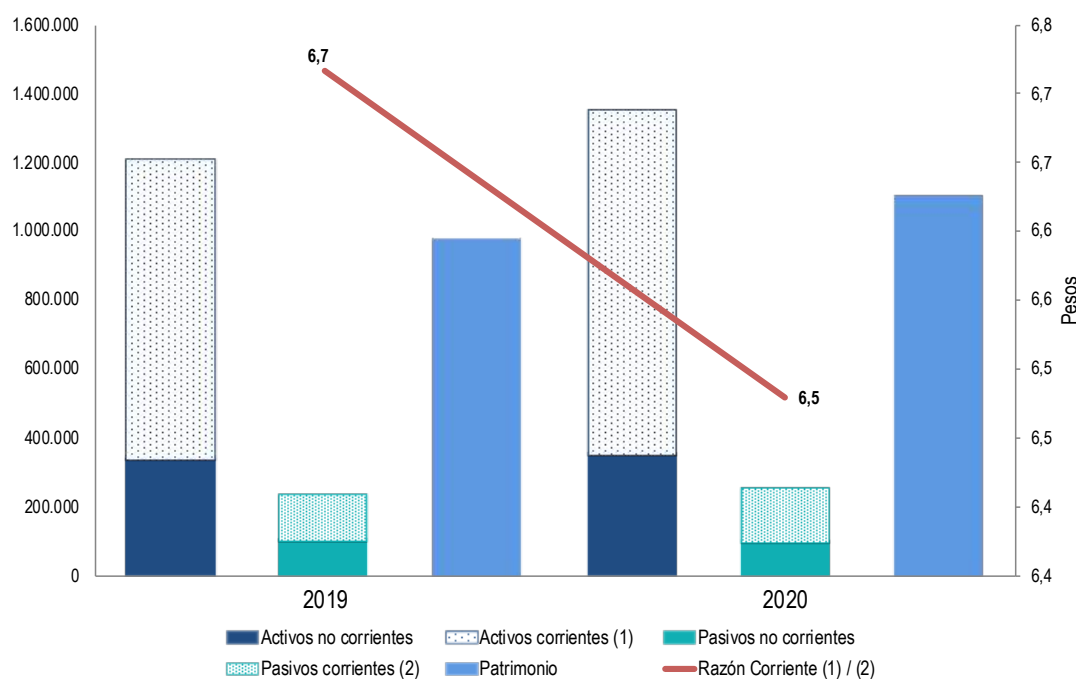
Los pasivos totales sumaron \$250.845 creciendo 7%, situación que se explica por el aumento (205%) en el beneficio a los empleados. Con respecto a la composición el 38% del pasivo estuvo representado por préstamos por pagar, 20% beneficio a

¹ Es importante aclarar que esta disponibilidad, denominada en el reporte del cierre del SGR como las apropiaciones por comprometer, no incluye los recursos líquidos que están amparando los compromisos de gasto constituidos durante el bienio que quedaron pendientes por pagar, denominados compromisos por pagar.

empleados, 19% cuentas por pagar, 16% provisiones, 6% otros pasivos. Del total el 62% fue clasificado como, cifra que debe ser validada por la entidad. Se recuerda que corresponde a un error de clasificación al incluir el Cálculo Actuarial pensional como un pasivo corriente cuando en realidad es no corriente.

El patrimonio creció 11%, en la medida en que se presentó un mayor aumento del activo en relación con el pasivo. En ese sentido Valledupar presenta un patrimonio de \$989.029 millones. Finalmente, la razón corriente que mide la capacidad para atender obligaciones de corto plazo con los activos más líquidos paso de 6.7 en 2019 a 6.5 en 2020, mostrando solides.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al finalizar 2020 el municipio contaba con disponibilidades por \$128.230 millones (Tabla 13). Esos recursos se encontraban depositados 100% en caja y bancos y encargos fiduciarios. El 87% de las disponibilidades eran Recursos con destinación específica. Por su parte el 13% del total correspondía a dineros catalogados como de Libre destinación. Esta situación es recurrente en los cierres de la entidad y se relaciona con una dependencia de recursos externos, así como una baja capacidad de ejecución de los recursos públicos.

Las exigibilidades por su parte ascendieron a \$45.590 millones, representados en cuentas por pagar (54%), Cheques no cobrados (15%) reservas presupuestales (11%), otras exigibilidades (8%). Por tipo de fuente, el 86% de las exigibilidades correspondía a recursos de destinación específica la mayoría provenientes del SGP; por su parte el 14% a recursos de libre destinación.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión en 2021 por \$46.590 millones (Tabla 13), incrementando este saldo con respecto a 2019.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	30.071	6.835	23.236
De destinación específica	98.159	39.755	58.404
SGP	39.646	20.355	19.291
SGP Educación	15.905	12.972	2.934
SGP Salud	3.008	1.987	1.021
SGP Agua potable	10.553	870	9.683
SGP Propósito general	9.480	4.326	5.154
SGP Asignaciones especiales	699	200	499
Recursos del crédito	4.170	3.798	372
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	54.344	15.602	38.742
TOTAL	128.230	46.590	81.640

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Teniendo en cuenta la normativa relacionada con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías², a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo³ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2021.
- ✓ Cero pesos de vigencias futuras en 2021

Por lo anterior, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 37%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales, corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Una estimación más realista de la capacidad de pago confirma a la entidad en instancia autónoma de endeudamiento, con indicadores de solvencia y sostenibilidad de 9% y 52%, respectivamente. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con

² Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

³ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tiene más de un año de causación⁴.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	198.487	173.961
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	198.487	173.961
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	50.287	49.796
3. Gastos recurrentes		23.150
4. Ahorro operacional (1-2-3)	148.200	101.015
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	73.391	89.925
5.1 Total saldo de la deuda	83.418	83.418
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3. Total amortizaciones de la deuda	10.027	10.027
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		16.534
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	9.338	9.338
6.1 Total de intereses de la deuda	9.338	9.338
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	6%	9%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	37%	52%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como complemento a este análisis en el 2020 se generó un superávit primario por \$104.823 millones, cifra que da cuenta de la solvencia para atender el servicio de la deuda de la entidad.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría primera del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000 corresponde al 65% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2020 la relación fue del 39%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente.

⁴El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	91.906	95.559	2%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	35.942	37.281	2%
3. Relación GF/ICLD	39%	39%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-26%	-26%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El indicador resultado de la relación GF/ICLD para la vigencia 2020 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente y a lo establecido en el escenario financiero del Acuerdo de Pasivos vigente.

Las siguientes tablas muestran que los compromisos autorizados para los órganos de control municipal, superaron los límites definidos por la norma para la Contraloría y la Personería, la única transferencia que se cumplió fue la de la Concejo Municipal. Situación recurrente en los informes de viabilidad fiscal.

Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal se hace a título informativo, pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las contralorías y de la CGR en el caso de las Personerías y Concejos.

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.764	2.888
2. Límite establecido por la Ley 617	2.901	3.014
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.379	1.433
3. Diferencia	-137	-126

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.879	1.943
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.862	1.932
3. Diferencia	17	10

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 17
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.598	1.758
2. Límite establecido por la Ley 617	1.562	1.625
3. Diferencia	36	133

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Tal como se ha señalado en informes anteriores la principal fortaleza fiscal del municipio es la suscripción y correcta ejecución del acuerdo de pasivos, en la medida en que ha permitido ordenar el pasivo acumulado por años, pagarlo en plazo y condiciones definidas, reorientar rentas y recuperar de manera contundente la autonomía del gasto, cumplir indicadores de responsabilidad fiscal, recuperar la capacidad de endeudamiento y evitar los embargos.

El pasivo pensional se encuentra provisionado superando en el FONPET la meta de ahorro de manera anticipada, lo que ha eximido al municipio de realizar transferencias, y le ha permitido contar con mayores recursos para inversión, así como garantizar el gasto pensional futuro.

Igual que en años anteriores las vulnerabilidades siguen estando asociadas al estado financiero de las entidades descentralizadas, particularmente el de la empresa ENDUPAR. Por otro lado, las ESE algunas de las cuales están ejecutando Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, así como el costo de la implementación del Sistema Integrado de Transporte SIVA que demanda recursos anuales del sector central.

Asimismo, los pasivos derivados de procesos judiciales en contra se consolidan como la otra gran vulnerabilidad del municipio. Según el último informe entregado la entidad tiene 529 procesos en contra con pretensiones por \$208.921 millones. Tal circunstancia debe movilizar los esfuerzos institucionales para fortalecer la defensa y mantener la provisión en el fondo de contingencias, además de ser necesario pedir apoyo de la agencia de defensa jurídica del Estado.

1. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio constituyó reservas presupuestales \$6.395 millones. De estas ejecutó solamente el 48% en 2019, situación que desmejora el rezago presupuestal, lo que no permite que la entidad ejecute en el marco de la anualidad los presupuestos, tal como lo señala la Ley 819 de 2003.

Al igual que en informes previos esta situación es puesta en evidencia, e indica un atraso en la ejecución presupuestal o un riesgo de constituir pasivos exigibles o vigencias expiradas, figuras que no tienen fundamento legal a nivel territorial.

Tabla 18
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	36.954	6.395
(-) Ejecutadas por funcionamiento	459	0
(-) Ejecutadas por inversión	35.131	3.075
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	1.364	3.321

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Restructuración de Pasivos (Ley 550/99)

El acuerdo de reestructuración de pasivos se suscribió el 24 de septiembre de 2014 por \$211.800 millones de acreencias reestructuradas, el proceso se extenderá hasta el 2030 año en que se terminará de cancelar la totalidad de la deuda financiera reestructurada. En la vigencia 2020 se dio cumplimiento a los compromisos del acuerdo en la vigencia y se logró un avance del 62% del total reestructurado incluyendo los créditos litigiosos y las contingencias.

El siguiente cuadro presenta la evolución del Acuerdo desde su suscripción:

Tabla 19
EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS							Pagos a 31/12/2020	Saldo a 31/12/2020	% Cancelado
						2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020			
1	Trabajadores y Pensionados	5.785	165	1.083	4.867	2.520	1.113	437	92	0	0	0	4.162	705	86%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	55.193	0	5.451	49.742	4.093	4.277	6.774	10.201	9.909	6.636	4.035	45.925	3.817	92%
3	Entidades Financieras	67.538	7.589	4.554	70.573	3.140	10.043	10.823	11.557	9.850	3.510	2.781	51.704	18.869	73%
4	Otros Acreedores	25.479	355	842	24.992	1.377	7.187	5.688	4.204	2.215	650	1.708	23.029	1.963	92%
6	Créditos litigiosos y contingencias	57.805	0	0	57.805	0	1.307	557	1.269	134	0	0	3.267	54.538	6%
Total Acreencias		211.800	8.109	11.830	207.979	11.130	23.927	24.279	27.323	22.108	10.796	8.524	128.087	79.892	62%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

El municipio no reportó la situación financiera del sector descentralizado, ahora bien, tradicionalmente el resultado fiscal es deficitario impulsado por los resultados negativos de la empresa ENDUPAR y la terminal de transporte.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, se hace necesario que el desempeño fiscal de las EDS sea sostenible.

4. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

El Municipio de Valledupar - Cesar fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2019, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2020 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

5. Provisión en FONPET

Al 31 de diciembre de 2020 el Municipio de Valledupar contaba con una provisión de su pasivo pensional del 123% muy cerca de cumplir la meta del 125% establecida por la ley 549/99, y que tienen como fecha máxima el 2029.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ Los ingresos caen como consecuencia directa de la pandemia y de las medidas de aislamiento.

- ✓ Con respecto al gasto más allá del efecto de la pandemia se observó una contracción común a los primeros años de los gobiernos locales por el fenómeno conocido como ciclo político del gasto. En ese sentido se espera que en el año 2021 ya con el plan de desarrollo aprobado y en plena ejecución, se dinamice el gasto y se retorne a la senda de crecimiento
- ✓ Se consolida un superávit presupuestal fiscal elevado que denota deficiencias en los procesos de planeación del gasto
- ✓ El SGR se mantiene como una fuente alternativa para financiar la inversión en los sectores no tradicionales (Educación y Salud)
- ✓ El municipio mantiene la senda de recuperación fiscal y financiera iniciada desde la suscripción del acuerdo de pasivos, al cierre de 2020 el acuerdo de pasivos alcanzó el 62% de pagos de la deuda restructurada.
- ✓ El municipio cumplió con el indicador de gasto del nivel central contemplado en la ley 617/00, no así con las transferencias a los organismos de control.
- ✓ La calificadora de riesgo Fitch Ratings ya no evalúa las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Valledupar situación que debe ajustarse.
- ✓ Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 6%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 37%.
- ✓ Se mantiene la preocupación sobre la salud financiera de las EDS, en el presente informe se evidencia que la entidad no reportó la información financiera de las mismas.

MUNICIPIO DE VALLEDUPAR

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	737.275
INGRESOS CORRIENTES	731.292
Tributarios	138.340
No Tributarios	5.736
Transferencias	587.217
GASTOS (sin financiación)	684.286
GASTOS CORRIENTES	644.307
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	60.159
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	576.298
Intereses y Comisiones de la Deuda	7.850
BALANCE CORRIENTE	86.985
INGRESOS DE CAPITAL	5.983
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	39.979
BALANCE DE CAPITAL	-33.996
BALANCE TOTAL	52.989
FINANCIACIÓN	39.572
Endeudamiento Neto	-4.411
Desembolsos	0
Amortizaciones	4.411
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	43.983
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	781.259
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	688.697
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	92.561
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	6.395
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	3.075
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	3.321

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Para 2020 la población proyectada por el DANE para el Municipio de Villavicencio fue de 545.302 habitantes, que corresponde a poco más del 50% del total de la población departamental de Meta y al 1% de la población nacional. El 92% de sus habitantes vive en áreas urbanas y el 7% en zonas rurales. El 67% de su población se encontraba en edad de trabajar (Población Económicamente Activa entre 15 y 59 años), lo que se traduce en una relación de 2,1 personas económicamente activas por cada persona inactiva¹.

Según los cálculos realizados por el DANE, el peso relativo del valor agregado municipal de Villavicencio en el PIB del Meta es del 23,3%, 4,4 puntos porcentuales inferior al peso observado en años anteriores. La pérdida de participación dentro de la economía departamental obedece a la estabilización de los precios de los hidrocarburos, en especial teniendo en cuenta que el Departamento del Meta, y gran parte de sus municipios, tienen una dependencia económica elevada de la explotación petrolera.

De acuerdo con la información económica, las actividades productivas de Villavicencio se concentran en actividades de servicios sociales y personales (27,5%), comercio, reparación, restaurantes y hoteles (17%), construcción (15%), establecimientos financieros, seguros y otros servicios (13%), explotación de minas y canteras (9%) y transporte almacenamiento y comunicaciones (9%).

Respecto al mercado laboral, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares, el indicador de desempleo mostró un comportamiento desfavorable, en línea con la tendencia nacional y como consecuencia de la crisis generada por el COVID -19. Así, la tasa de desempleo cerró 2020 en 18,6 y fue 6,4 puntos porcentuales superior a la registrada el año anterior. Con el comportamiento obtenido en el mercado laboral, la tasa de desocupación se ubicó por encima del promedio nacional y sitúa a Villavicencio como la octava ciudad con mayor desempleo del país². Además de la pandemia, la descomposición del mercado laboral al interior del municipio pudo estar influenciada por la migración de ciudadanos venezolanos.

Por sectores, se destacó el descenso del número de ocupados en actividades de información y comunicaciones (46,5%), actividades financieras y de seguros (37%), actividades inmobiliarias (31%) y en alojamiento y servicios de comida (29%). En contraste, se registró variación positiva en el número de ocupados en transporte y almacenamiento (8,4%), y en industrias manufactureras (13%). Por posición ocupacional, incrementaron los trabajadores por cuenta propia, así como los obreros y empleados de gobierno.

Durante 2020 la inflación en Villavicencio cerró en 0,97%, significativamente inferior al 2,9% observado al cierre de 2019 y ubicando a la capital del Meta dentro de las ciudades con menor variación de precios (el promedio nacional fue de 1,61%). De acuerdo con el Banco de la República³, los grupos de bienes y servicios que presentaron los menores incrementos fueron inscripción de servicios como educación superior, arriendos, entre otros; y alimentos primarios y perecederos. En contraste, se observaron ajustes de precio por encima del promedio en transporte intermunicipal y comidas fuera del hogar.

De acuerdo con la última información publicada por el DANE, el Departamento del Meta presentó un índice de pobreza monetaria del 40%, inferior al estimado para el agregado nacional (42%). En términos generales, el departamento se encuentra en un punto medio en comparación con el resto del país, lejos tanto de la región de mayor pobreza monetaria (La Guajira: 66,3%) como de la de menor (Cundinamarca: 27%). Entre tanto, la pobreza extrema (15,4%) fue levemente superior a la calculada para el país (15,2%), mientras que el índice de desigualdad se ubicó en 0,49.

¹ Las personas económicamente inactivas son aquellas menores de 15 años y mayores de 59.

² Solo superado por Quibdó, Neiva, Tunja, Riohacha, Valledupar, Ibagué y Cali.

³ Ver Boletín Económico Regional: Suroriente, IV trimestre de 2020.

En 2019 el municipio de Villavicencio registró un déficit fiscal. El desempeño fiscal negativo se dio por el resultado negativo en el balance corriente, revirtiendo el superávit generado en la vigencia anterior, atribuible a un incremento en los gastos corrientes, principalmente, los gastos operativos en sectores sociales. Adicionalmente, el resultado deficitario en el balance de capital, obedeció a una disminución sustancial en los gastos de capital, mientras que se incrementaron considerablemente los ingresos no recurrentes, producto de recursos del desahorro FONPET y rendimientos financieros. Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento, se obtuvo un superávit presupuestal, que representó el 8% de los ingresos corrientes generados por el municipio en 2019.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un faltante de recursos de tesorería explicado por recursos de crédito, otros recursos de destinación específica diferentes a SGP y, en menor medida, de libre destinación. En todo caso, dicho faltante tan solo representó el 3% de los ingresos recaudados en 2019.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, la entidad cumplió los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la administración central. Asimismo, los gastos del concejo municipal, la personería y la contraloría no excedieron los límites autorizados por la Ley 617/00. Además, se encontraba en instancia autónoma de endeudamiento según la Ley 358 de 1997.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura orgánica de la administración central de Villavicencio fue modificada en 2017 mediante Acuerdo Municipal No. 325 del 29 de abril de 2017⁴, el cual dio lugar a la creación de la Secretaría de la Mujer, la Secretaría Privada, la Secretaría de Gobierno y Post Conflicto, y la Secretaría de las TIC's. En esta medida, para 2018 la Administración Municipal se encuentra organizada por el Despacho del Alcalde y quince secretarías (Planeación, Gobierno y Post Conflicto, Hacienda, Movilidad, Desarrollo Institucional, Salud, Infraestructura, Educación, Gestión Social y Participación Ciudadana, Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Competitividad y Desarrollo, Medio Ambiente, Control Físico, Secretaría Privada y Secretaría de la Mujer). Además, cuenta con seis organismos de asesoría y coordinación (CONFIS, Consejo de Gobierno, Consejo Municipal de Política Social, Comité Local de Gestión del Riesgo, Comité de Control Interno y Comisión de Personal).

La planta de personal de la administración central al finalizar 2020 ascendió a 1.192 cargos⁵, 338 cargos más que los reportados al cierre de 2019⁶. Del total del personal, el 71% trabajaba con el Despacho y secretarías⁷, 19% en la secretaría de educación, y 11% en los organismos de control.

Por nivel ocupacional, el 30% de los funcionarios pertenecían al nivel técnico, 29% al nivel profesional, 20% asistenciales, y el 21% corresponde a directivos o asesores. En cuanto al tipo de vinculación en el nivel central, el 72% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 15% trabajadores oficiales, 10% de libre nombramiento y remoción, 2% de periodo y 1% de planta temporalidad.

El registro de los cargos correspondientes a la planta de personal que atiende a las entidades educativas ascendió a \$162.094 millones, distribuidos en 189 directivo docente y 2.691 docentes (No se reportaron cargos administrativos del sistema educativo).

Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de órdenes de prestación de servicios (OPS) por un valor total de \$25.046 millones, cifra equivalente al 42,6% del costo de la planta de personal de la administración central. El 72% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de funcionamiento y el 28% restante al de inversión.

⁴ Por el cual se modifica y ajusta la estructura orgánica de la Administración Central de la Alcaldía Municipal de Villavicencio y se dictan otras disposiciones.

⁵ El análisis de la estructura de plantas de personal, gastos asociados, y número y monto de órdenes de prestación de servicios en las ET se hace a partir de los datos que fueron reportados por las entidades territoriales a la Contraloría General de la República, a través de CHIP en el formulario "PERSONAL Y COSTOS DE PLANTA Y PERSONAL Y COSTOS DE CONTRATOS". En ese sentido, se organizó la información, discriminando los cargos en cada dependencia del sector central, es decir, información detallada para los organismos de control y para la administración central en los sectores educación, salud y otros. Al respecto, cabe aclarar que dentro del sector educación se tuvieron en cuenta únicamente los cargos de planta que prestan servicios en la secretaría de educación y que son pagados con recursos de la administración central.

⁶ La variación obedece a que en los anteriores no se registraba personal asociado a la secretaría de educación, mientras que en 2020 se reportaron 235 cargos en dicha secretaría.

⁷ No se reportaron cargos en las Secretarías de Educación de la administración central del Municipio. En 2018, representaron, 15% del total de la planta de personal.

El sector descentralizado (EDS) del Municipio se encontraba conformado por siete (7) entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial, tal como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.P. ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO	E.I.C.E	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
VILLAVIVIENDA	E.I.C.E	VIVIENDA
TERMINAL DE TRANSPORTES DE VILLAVICENCIO S.A	E.I.C.E. Ó S.E.M.	TRANSPORTE
E.S.E. DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	E.S.E	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
CORPORACIÓN CULTURAL MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO - META	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	CULTURA
INSTITUTO DE TURISMO DE VILLAVICENCIO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	TURISMO
INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES DE VILLAVICENCIO	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Contraloría General de la República

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL

1. Ingresos

En 2020 el municipio percibió ingresos (diferentes a los provenientes del Sistema General de Regalías - SGR) por \$762.281 millones, monto 8% inferior en términos reales a los recaudos del año anterior. La dinámica decreciente se presentó en dos de los tres componentes principales: el recaudo propio y las rentas de capital, mientras que las transferencias incrementaron 16% frente a la vigencia anterior. Así, las transferencias representaron el 67% del presupuesto (14 puntos porcentuales más que en 2019), seguido por el recaudo propio (27%) y los recursos de capital (6%).

El recaudo propio se redujo 10% real como consecuencia del descenso tanto del recaudo tributario (efecto asociado a la crisis económica y social generada por el Covid-19) como del no tributario, que presentó una reducción a doble dígito con caídas marcadas en multas y sanciones, en particular en el recaudo de intereses moratorios debido a las exoneraciones generadas en la vigencia y que implicaron que el recaudo pasara de más de \$21.000 millones en 2019 a \$2.530 millones en 2020.

Las transferencias presentaron un crecimiento del 16% en términos reales y se consolidaron como la principal fuente de ingresos del municipio. Los recursos del sistema general de participaciones, que representan el 70,6% del total de transferencias y un poco más del 50% del total de ingresos corrientes, presentaron un crecimiento del 9% en comparación con la vigencia anterior, con aumentos en cada uno de las asignaciones principales: 9% en educación, 10% en salud, 3% en agua potable y saneamiento, y 13% en propósito general. De manera complementaria, las transferencias del FOSYGA aumentaron 47%, con lo cual el municipio recibió por este concepto alrededor de \$42.000 millones más para financiar la prestación de servicios de salud al régimen subsidiado.

Las rentas de capital fueron el rubro de mayor contracción frente a la vigencia anterior, con una disminución superior al 70%. La dinámica se explica por varias razones: 1) los desembolsos de crédito se redujeron 90%, aportando cerca de \$50.000 millones menos al presupuesto municipal. 2) La incorporación de recursos procedentes de superávit fiscal de vigencias anteriores se redujo significativamente frente a 2019, lo que implicó una reducción del 59% de los recursos del balance, y 3) otros recursos de capital como la cofinanciación, los rendimientos financieros y los desahorros Fonpet también presentaron un comportamiento a la baja.

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	226.333	206.051	-10%	28%	27%
Transferencias	432.179	510.506	16%	53%	67%
Ingresos de capital	158.463	45.724	-72%	19%	6%
Desembolsos del crédito	54.929	5.665	-90%	7%	1%
Recursos del Balance	80.535	33.441	-59%	10%	4%
Otros ¹	22.999	6.618	-72%	3%	1%
RECAUDOS DEL AÑO	816.974	762.281	-8%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El recaudo tributario decreció 2% real frente a 2019 como consecuencia de la caída a doble dígito de varios tributos, en particular en la sobretasa a la gasolina (19%), el impuesto sobre el servicio de alumbrado público (8%) y las estampillas (56%). EN dichos casos la reducción del recaudo se debe a las medidas de aislamiento, así como a la contracción de la contratación pública teniendo en cuenta que 2020 correspondía a primer año de periodo de gobierno local, caracterizado históricamente por ser un año de formulación y programación de presupuesto. En todo caso, las estampillas fueron el tributo que mayor descenso porcentual presentó, pero no afectó sustancialmente el recaudo de la vigencia debido a su baja participación dentro de la composición total.

El descenso de los anteriores tributos fue parcialmente compensado por el crecimiento del impuesto predial (9%), en especial por recuperación de cartera de vigencias anteriores – incrementó 46% respecto a 2019 -, y del impuesto de industria y comercio (11%), en el cual se registraron aumentos en similar proporción tanto en el recaudo efectivo de la vigencia como en la recuperación de cartera de vigencias anteriores.

El recaudo propio no tributario presentó una reducción a doble dígito, con caídas marcadas en multas y sanciones, particularmente a raíz de la exoneración del pago de intereses moratorios en predial e industria y comercio (88%), en los cuales se dejaron de percibir más de \$18.000 millones en comparación con lo registrado al cierre de 2019.

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	6.308	2.798	-56%	4%	2%
Sobretasa a la gasolina	20.260	16.592	-19%	12%	10%
Impuesto predial unificado	57.203	64.649	11%	33%	38%
Impuesto de industria y comercio	45.461	50.247	9%	26%	29%
Otros impuestos	43.081	37.036	-15%	25%	22%
TOTAL	172.314	171.323	-2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2020 fue influenciado principalmente por la reducción del recaudo propio, de los recursos del balance y de otros ingresos de capital. En contraste, las transferencias aumentaron por mayores recursos del SGP.

Adicionalmente, cabe destacar que el municipio de Villavicencio contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el bienio 2019 – 2020 por \$53.259 millones⁸, los cuales el 90% fueron asignaciones directas y el 10% recursos para la paz. Los ingresos programados del SGR para el bienio corresponden equivalen a menos del 4% del total de ingresos del presupuesto ordinario durante el mismo periodo (\$1,4 billones).

2. Gastos

En 2020 los compromisos presupuestales (diferentes a los financiados con recursos del SGR) fueron de \$669.154 millones, cifra 14% inferior en términos reales respecto a la ejecución de gasto del año anterior y que se justifica por el comportamiento a la baja de los tres componentes principales: funcionamiento (7%), Inversión (15%) y Servicio de la deuda (34%).

De acuerdo con lo anterior, la composición del gasto se mantuvo relativamente constante a la registrada en 2019. La inversión representó el 80% del gasto total, seguida por el funcionamiento con un 17% (un punto porcentual más que en 2019) y finalmente 3% asociado al servicio de la deuda.

La contracción del gasto municipal, particularmente la inversión, se justifica debido a dos factores particulares. Por un lado, el ciclo político territorial, dado que 2020 fue primer año de periodo de gobierno, el cual históricamente se ha caracterizado por ser un periodo de planeación (Plan de Desarrollo Departamental, Plan Plurianual de Inversiones, etc.) y de moderados niveles de ejecución. Por otra parte, los efectos generados por el Covid-19 también tuvieron implicaciones sobre el nivel de ejecución del presupuesto durante 2020.

Tabla 4
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	123.750	116.822	-7%	16%	17%
Inversión	616.198	534.082	-15%	80%	80%
Servicio de la deuda	27.062	18.250	-34%	4%	3%
COMPROMISOS DEL AÑO	767.010	669.154	-14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Como se observa en la Tabla 5, la caída en los compromisos presupuestales de funcionamiento obedece a la contracción de los gastos generales y en especial de las transferencias. No obstante, los gastos de personal presentaron un crecimiento real, que obedece a alzas en el pago de sueldos del personal.

Las variaciones de 2020 generaron un cambio en la composición de los compromisos de funcionamiento. En consecuencia, los gastos de personal aumentaron su participación en cinco puntos porcentuales y cerraron la vigencia como el renglón más representativo (57%). Por su parte, las transferencias cerraron con el 32% del total, mientras los gastos generales representaron el 12%.

⁸ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto reglamentario 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicados por el DNP al MHCP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/logon>.

Tabla 5
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	62.715	64.712	2%	52%	57%
Gastos generales	13.593	13.210	-4%	11%	12%
Transferencias	44.935	36.307	-20%	37%	32%
TOTAL	121.243	114.229	-7%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión en Villavicencio disminuyó 15% real y cerró 2020 con un total de \$534.082 millones, el cual se justifica por la reducción del gasto en la totalidad de los sectores más relevantes (Tabla 6).

En educación y salud, que presentan en agregado el 88% de la inversión total, los gastos se redujeron 1% y 7% respectivamente. En el primer caso a raíz de menores gastos en contratación del servicio con terceros, pagos de servicios públicos, y transporte escolar (los gastos en pago de personal docente y alimentación escolar registraron comportamientos al alza), y en el segundo como consecuencia de la reducción en los gastos de afiliación al régimen subsidiado y en algunas aspectos de salud pública como salud ambiental, seguridad alimentaria y nutricional, salud sexual y reproductiva, enfermedades transmisibles, entre otros.

En agua potable y saneamiento básico la inversión se redujo 23% debido a la culminación de obras de infraestructura de captación de aguas para el servicio de acueducto, rubro en el cual durante 2019 se ejecutaron cerca de \$10 mil millones. De los demás sectores, los mayores descensos se registraron en promoción social (76%), prevención y atención de desastres (73%), vías (69%), fortalecimiento institucional (60%), y recreación y deporte (53%).

Tabla 6
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTES DIFERENTES AL SGR
valores en millones de \$

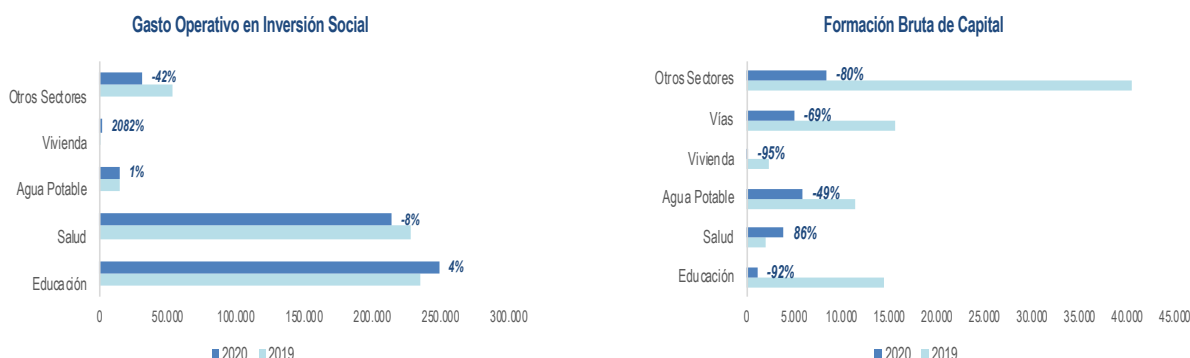
Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	249.093	249.755	-1%	40%	47%
Salud	230.219	217.814	-7%	37%	41%
Agua Potable	25.421	20.394	-21%	4%	4%
Vivienda	2.378	1.683	-30%	0%	0%
Vías	15.591	4.986	-69%	3%	1%
Otros Sectores	93.496	39.450	-58%	15%	7%
TOTAL	616.198	534.082	-15%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por tipo de gasto, el comportamiento a la baja de la inversión municipal se debe a una reducción leve de los gastos operativos (5%) y a una caída significativa de los egresos en formación bruta de capital (72%). Además, la entidad no registra pago de déficit de vigencias anteriores (Gráfico 1).

Gráfico 1 GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En resumen, la estructura del gasto del Municipio continuó focalizada en la inversión (80% del total sin SGR), financiada principalmente con recursos del SGP, ingresos corrientes de libre destinación, recursos del FOSYGA, entre otros. Por otra parte, los gastos de funcionamiento decrecieron producto de menores transferencias y gastos generales.

De manera complementaria, durante el bienio 2019 - 2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por \$22.639 millones⁹. Los recursos del SGR se ejecutaron en inversión, particularmente en construcción de infraestructura de calles urbanas (42%) y de escenarios deportivos y parques (23%). Adicionalmente, se adquirieron compromisos en asesorías y estudios de formación catastral (20%), así como en servicio de transporte escolar (9%) y contratación de prestación de servicios con instituciones educativas (3%).

3. Deuda Pública

En el 2020 el Municipio sirvió deuda financiera por \$17.621 millones¹⁰, de los cuales el 73% (\$12.833 millones) fueron amortizaciones y 27% (\$4.789 millones) correspondió a pago de intereses. Además, realizó aportes al fondo de contingencias por \$753 millones, 83% inferiores a los aportes realizados en 2019. Teniendo en cuenta que la Entidad Territorial obtuvo desembolsos de crédito durante la vigencia por \$6.821 millones¹¹, el saldo de la deuda pública al cierre de 2020 fue de \$96.639 millones (Tabla 7).

La totalidad de la deuda es interna con banca comercial, y corresponde a créditos contratados con Banco de Occidente (45%), Davivienda (27%), Banco de Bogotá (23%) y Bancolombia (4%). Los recursos se han utilizado para financiar proyectos de construcción y mantenimiento de la malla vial, infraestructura deportiva, construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado y construcción de vivienda de interés social.

El saldo al cierre de 2020 presenta una tasa de interés DTF más un margen promedio de 2,56%.

⁹ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

¹⁰ Informe categoría Servicio de la Deuda en el FUT.

¹¹ El valor de los desembolsos de crédito reportado en la categoría Deuda Pública no concuerda con la información presupuestal registrada de la categoría Ingresos, en el cual se relacionaron desembolsos por \$5.665 millones.

Tabla 7
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

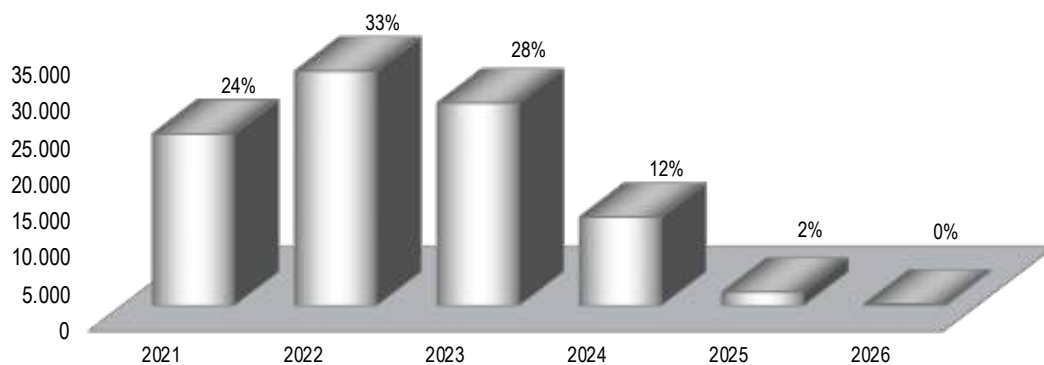
valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	102.650	96.639	100%	COP	DTF	2,56%
Total Deuda Interna	102.650	96.639	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	102.650	96.639	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

De acuerdo con la proyección del perfil de pagos de la deuda pública, la Entidad Territorial indica que en entre 2021 y 2023 se amortizará el 85% de la deuda pública. El 15% restante se pagará entre 2024 y 2026. (Gráfico 2).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

En junio de 2020, Fitch Ratings afirmó la calificación de escala nacional de largo plazo en 'A + (col)' con perspectiva estable, y bajó la de corto plazo a 'F1(col)' desde 'F1+(col)'. Las calificaciones crediticias se fundamentan en un desempeño fiscal estable y un nivel de deuda adecuado. No obstante, la calificación de corto plazo bajó debido a las consecuencias económicas y fiscales generadas como resultado del Covid-19, en especial dadas las presiones de liquidez generadas por la disminución del recaudo propio.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto¹² efectuados en la vigencia 2020 fueron inferiores a los recaudos efectivos¹³ de tal forma que se contabilizó superávit fiscal por \$66.842 millones, revirtiendo el balance desfavorable registrado al cierre de la vigencia anterior (Tabla 8).

El desempeño fiscal positivo se dio por dos factores. En primer lugar por el resultado positivo del balance corriente, asociado con el incremento de las transferencias (16%) y por una afectación leve del recaudo tributario pese al contexto de la vigencia. Además, los gastos recurrentes disminuyeron 6% real debido a menores gastos de funcionamiento, pago de intereses, gastos operativos en sectores sociales y aportes al fondo de contingencias.

Adicionalmente, la disminución del resultado deficitario en el balance de capital se presentó a pesar de una reducción en ese tipo de ingresos. En consecuencia, la variación se dio como consecuencia de la caída abrupta en la formación bruta de capital (72%), con reducciones superiores al 50% en todos los sectores excepto salud.

Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento (desembolsos de crédito menos amortizaciones más los recursos del balance y venta de activos), se obtuvo un superávit presupuestal de \$93.127 millones, cifra 83% superior al obtenido en 2019 y que representó el 12% del total de ingresos del municipio en 2020.

Tabla 8
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	-5.475	84.623
Resultado balance de capital	-63.834	-17.781
Déficit o superávit fiscal	-69.309	66.842
Financiamiento	119.274	26.285
Endeudamiento neto	37.958	-7.155
Recursos del balance	80.535	33.441
Venta de activos	781	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	49.964	93.127

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Entre tanto, en el primer año del bienio 2019 - 2020, los ingresos disponibles del SGR fueron superiores a los compromisos efectivamente realizados en \$30.620 millones.

¹² Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2019. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia de análisis, las amortizaciones de deuda ni los pasivos exigibles.

¹³ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, desembolsos del crédito, venta de activos y/o reducción de capital de empresas ni recursos que amparaban pasivos exigibles.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable¹⁴

La información financiera del Municipio de Villavicencio, con corte a diciembre 31 de 2020 registró activos totales de \$2,08 billones, los cuales se incrementaron 3% real con relación a la vigencia anterior. El 29% estuvo representado por propiedad, planta y equipo, 20% por bienes de uso público e históricos y culturales, 20% por cuentas por cobrar, 12% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor de los recursos para el pago de los pasivos pensionales en la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET) y 9% por efectivo e inversiones.

El cambio en la estructura del activo estuvo determinado por el incremento del 80% en el efectivo y sus equivalentes, del 2% en las cuentas por cobrar (particularmente retenciones y anticipos tributarios y transferencias por cobrar), y del 5% en el grupo de otros activos, en especial en recursos entregados en administración. También se registró un aumento en el valor de inventarios, sin embargo, su representatividad dentro de la estructura total de activos es muy baja y por lo tanto no tiene efectos sobre la estructura general.

En contraste, se presentaron reducciones en inversiones e instrumentos derivados (23%) y en propiedad, planta y equipo (2%), principal componente de la estructura de activos de la administración municipal. En el primer caso la disminución del valor obedece a que no se registraron activos procedentes de la participación patrimonial de la administración central sobre el sector descentralizado, rubro en el cual se reportaron activos por \$30.834 millones en 2019. En el segundo, el comportamiento a la baja se explica por la disminución del valor de terrenos, construcciones en curso y de maquinaria y equipos.

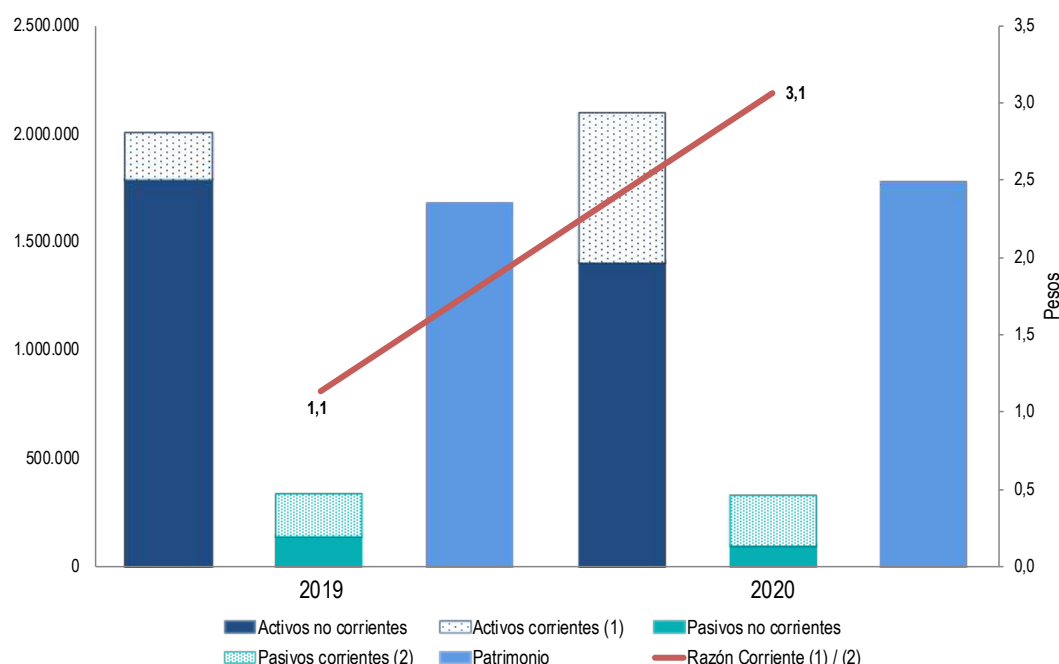
Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, fueron 2,1 veces superiores a los registrados en 2019 y presentaron un saldo de \$678.450 millones, equivalentes al 33% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$319.615 millones, y disminuyeron 3% real. El 43% estuvo representado por beneficios a empleados, 30% por préstamos por pagar, 19% por cuentas por pagar, 3% por provisiones y 5% por otros pasivos. En su comportamiento se destacaron el incremento de los préstamos y las cuentas por pagar y de las provisiones, mientras que los beneficios a empleados y el grupo de otros pasivos (fundamentalmente recursos recibidos en administración) registraron incrementos frente a 2019.

El 69% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumentó 15%. La relación de los pasivos corrientes frente a los activos corrientes determinó que existían para 2020 \$3,1 de activos por cada peso de pasivo. La relación se incrementó \$2 puntos respecto a 2019, por lo cual el Municipio no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$221.491 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$678.450 millones).

¹⁴ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2019 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No. 156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁵ se estimó en \$62.177 millones y se mantuvo constante en términos reales frente a 2019.

En resumen, al cierre de 2019 el estado patrimonial del Municipio, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, salvo un incremento en la relación corriente, lo que llevó a que conservara adecuados márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial en el Municipio. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al final del ejercicio fiscal 2020, el municipio contaba con recursos disponibles por \$130.404 millones, correspondientes en su totalidad a saldos en caja y bancos. El 21% de los recursos disponibles eran de libre destinación, mientras el 79% tenían destinación específica, principalmente en otros recursos de destinación específica diferentes a SGP. Por otro lado, presentaba exigibilidades por \$70.961 millones, de las cuales el 44% eran reservas presupuestales, 35% cuentas por pagar, 15% recursos de terceros y 6% cheques no cobrados.

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, se contabilizó un faltante de recursos de tesorería por \$59.443 millones (Tabla 9). El resultado superavitario corresponde en su totalidad a recursos con destinación específica, toda vez que sobre los recursos de libre destinación se calculó un faltante de \$3.065 millones. De los recursos con destinación legal, el 40% de los excedentes correspondían al SGP y el 60% a otras destinaciones diferentes.

¹⁵ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 9
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	27.959	31.024	-3.065
De destinación específica	102.445	39.937	62.508
SGP	43.571	18.455	25.116
SGP Educación	14.499	10.040	4.459
SGP Salud	9.582	3.272	6.310
SGP Agua potable	2.056	0	2.056
SGP Propósito general	12.452	3.073	9.379
SGP Asignaciones especiales	4.983	2.071	2.911
Recursos del crédito	2.243	5.335	-3.091
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	56.630	16.147	40.483
TOTAL	130.404	70.961	59.443

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La articulación de los procesos financieros es imperativa en la medida en que la ejecución de los recursos debe estar en función de una etapa previa de planeación presupuestal. Asimismo, los procesos de contabilidad y tesorería deben asegurar una etapa intermedia de control que permita a la entidad garantizar calidad y oportunidad en la ejecución¹⁶.

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

De conformidad con la Ley 358 de 1997, la responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

No obstante, y con el fin de lograr un acercamiento al cálculo de la capacidad de endeudamiento del Municipio tomando como referente los indicadores de solvencia y sostenibilidad enmarcados en dicha ley, se definieron los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo¹⁷ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estos recursos¹⁸.
- ✓ El saldo de la deuda a 31 de diciembre de 2020 fue de \$96.639 millones, la cual se encuentra garantizada con recursos diferentes de regalías y compensaciones (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ La proyección del servicio de la deuda programada por la Entidad para la vigencia 2021 se compone de \$23.296 millones para amortizaciones y \$7.432 millones en intereses estimados¹⁹, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda.
- ✓ No se asume nuevos desembolsos de crédito(s) en 2021.

¹⁶ Metodología de Procesos Financieros. Dirección General de Apoyo Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Diciembre de 2014.

¹⁷ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1992 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el nuevo SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013.

¹⁸ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la ley 1483 de 2012 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2019 sin incluir recursos de regalías.

¹⁹ Se desconoce si la estimación de los intereses incluyó el margen de cobertura de riesgo ordenado por el parágrafo del artículo 14 de la Ley 819 de 2003. Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.

Respecto del cálculo de la capacidad de endeudamiento en el contexto del nuevo Sistema General de Regalías, debe tenerse en cuenta que los proyectos a financiar con estos recursos deben ser previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD correspondiente, por lo tanto, cuando la entidad territorial receptora o la ejecutora de asignaciones directas decide contratar un crédito con el cual financiará el proyecto, al efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago (solvencia y sostenibilidad) deberá incluir dentro de los ingresos corrientes los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2021 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 29%, indicadores levemente superiores a los calculados el cierre de 2019 (3% y 24%, respectivamente).

Tabla 10
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	252.725	224.097
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	259.663	225.666
1.2 Vigencias futuras	6.939	1.569
2. Gastos de funcionamiento	102.221	101.508
3. Gastos recurrentes		30.935
4. Ahorro operacional (1-2-3)	150.503	91.655
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	73.343	135.520
5.1 Total saldo de la deuda	96.639	96.639
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	23.296	23.296
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		62.177
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	7.432	7.432
6.1 Total de intereses de la deuda	7.432	7.432
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	5%	8%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	29%	60%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 8% y 60%, respectivamente (Tabla 10). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación.

Por otro lado, la existencia de un ahorro primario (\$104.958 millones), sin incluir recursos del SGR, fue 5 veces superior al generado en la vigencia anterior, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública que llegare a contratar el municipio, sin embargo, la conveniencia de nuevos créditos debe ser evaluado teniendo en cuenta los recursos del balance recurrentes al cierre fiscal de los últimos años.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Al cierre de la vigencia 2020, la relación gastos de funcionamiento respecto a ingresos corrientes de libre destinación (GF)/(ICLD) para el nivel central fue del 66% (Tabla 11). Ello excluyendo las transferencias a la Contraloría, el Concejo y la Personería, tal como lo ordena el artículo 1° del Decreto 735/01. Teniendo en cuenta que el Municipio está clasificado en categoría primera, la

Ley 617 de 2000 establece un límite máximo de 65%, lo cual indica que el municipio estuvo 1 punto porcentual por encima de dicho límite, sobrepasando el valor máximo establecido por la normativa fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, el incumplimiento se justifica debido a la reducción de los ICLD, toda vez que los gastos que computan para el cálculo presentaron una reducción del 7%. Al respecto, es importante señalar que a raíz de la pandemia generada por el COVID-19, los Decretos de emergencia del Gobierno Nacional neutralizaron los efectos adversos, en materia de restricciones de apoyo financiero, derivadas del incumplimiento de los indicadores de Ley 617 de 2000 que se sustentaron en un descenso de los ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 11
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	160.552	147.912	-9%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	103.364	97.227	-7%
3. Relación GF/ICLD	64%	66%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	65%	65%	
5. Diferencia	-1%	1%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por lo demás, de acuerdo con las estimaciones de la DAF, los gastos del concejo municipal, la personería y la contraloría no excedieron los límites autorizados por la Ley 617/00²⁰ (Tablas 12, 13 y 14).

Tabla 12
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	3.394	3.546
2. Límite establecido por la Ley 617	3.931	3.799
Remuneración Concejales	1.522	1.580
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	2.408	2.219
3. Diferencia	-536	-253

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 13
SECCIÓN DE CONTRALORÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.816	2.923
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	2.816	2.923
3. Diferencia	0	0

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 617 de 2000, modificada por la Ley 1416 de 2010 (Art.2).

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁰ Es preciso aclarar que el cálculo de los indicadores, en especial los correspondientes a los límites de gasto de los órganos de control político y fiscal, se hace a título informativo pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la Auditoría General de la Nación en el caso de las Contralorías y a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.

Tabla 14
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	2.491	2.357
2. Límite establecido por la Ley 617	2.729	2.515
3. Diferencia	-238	-158

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Actualmente el Meta se ha venido constituyendo como uno de los departamentos con más dinamismo de Colombia. Su desarrollo económico tiene como base económica los sectores, agrícola, ganadero, minero, agroindustria, comercio y servicios. Dentro de éste último, han comenzado a desarrollarse nuevos frentes de trabajo y diversificación productiva, como es el turismo, en sus modalidades de agroturismo y ecoturismo, dadas las características propias que posee esta región, basado en la importancia que ha tomado el departamento con la construcción de la nueva vía al llano por su cercanía a la capital del país²¹.

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2019 fue influenciado principalmente por los desembolsos del crédito, rendimientos financieros y el desahorro FONPET, mientras que las transferencias aumentaron, 1% en términos reales.

La estructura del gasto continuo focalizada en la inversión (80% del total sin SGR), financiada principalmente con recursos del SGP, ingresos corrientes de libre destinación, recursos del FOSYGA, cofinanciación nacional, otros recursos de capital, retiro FONPET y recursos del crédito interno. Por otra parte, los gastos de funcionamiento decrecieron producto de menores gastos generales y de transferencias, mientras que los gastos de personal disminuyeron.

El saldo de la deuda presenta un nivel moderado y los indicadores de sostenibilidad y solvencia se ubican en rangos adecuados. No obstante, se sobrepasó marginalmente el límite de gastos de funcionamiento de la administración central establecido en la Ley 617 de 2000. El incumplimiento se debió a la caída de los ICLD, por lo cual es importante tener en cuenta que los Decretos de Emergencia neutralizaron, de manera transitoria, los efectos adversos derivados del incumplimiento cuando este se presenta a causa de una disminución en este tipo de ingresos.

La formulación de un plan de acción definido bajo el programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas, le ha permitido contar, en vigencias anteriores, con un plan intersectorial de inversiones estructurado y articulado, que constituye al desarrollo social, económico y ambiental de la entidad territorial. Entre los temas urgentes a intervenir resaltan: mitigación del cambio climático, educación, competitividad, saneamiento y drenaje, y empleo.

El cubrimiento del pasivo pensional constituye una fortaleza para el Municipio que le han permitido destinar estos recursos al sector salud y educación.

En la ejecución de reservas presupuestales fue inferior al 65%, lo que se traduce en compromisos no ejecutados que generan distorsiones sobre el presupuesto de la entidad. Por lo anterior, es importante alertar sobre la conveniencia de reducir a cero los pasivos exigibles, pues el marco legal vigente ordena hacer un uso excepcional de las reservas presupuestales y cancelar éstas cuando no son ejecutadas.

Existen vulnerabilidades que podrían afectar la solidez financiera mostrada hasta el momento por la entidad. Las pretensiones por procesos judiciales ascienden a \$419.452 millones, por lo que se hace el llamado para que la entidad revise el cálculo del pasivo contingente, y que la administración municipal tome las medidas que sean necesarias para continuar fortaleciendo su defensa

²¹ Publicaciones Banco de la República. El turismo como alternativa de desarrollo para Villavicencio y el departamento del Meta.

jurídica y con ello salvaguardar los recursos públicos de la entidad. En este sentido, la entidad territorial ha venido realizando aportes al Fondo de Contingencias.

Preocupa en igual sentido la situación financiera de algunas Entidades Descentralizadas que en la vigencia anterior demandaron liquidez, tal situación presiona al municipio que se enfrenta a la necesidad de fondearlas o a promover un análisis sobre las que requieran ajustes o reestructuraciones.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se contabilizaron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$65.188 millones y que correspondieron en 84% a gastos de inversión.

De acuerdo con el reporte en el FUT, la entidad obligó el 63% de las reservas presupuestales constituidas, por lo que generó un resultado de ejecución de reservas superavitario en \$24.006 millones, dato significativamente superior al registrado en 2019 y que se deberá incorporar en el presupuesto 2021 como cancelación de reservas (Tabla 15).

Tabla 15
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	89.354	65.188
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.794	1.886
(-) Ejecutadas por inversión	74.619	39.295
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	12.942	24.006

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Adicionalmente, al cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$31.499 millones, el 37% con cargo a ICLD y el 63% a recursos de destinación específica, mayoritariamente del SGP. Frente a la vigencia anterior el nivel de rezago disminuyó 52%, no obstante, sigue siendo un reto para la entidad lograr una mejor ejecución del gasto, dando cumplimiento a las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

3. Provisión del Pasivo Pensional

Al cierre de la vigencia 2018 el municipio registró pasivo pensional por \$90.011 millones y aportes acumulados al FONPET por \$129.264 millones, reflejando así un nivel de cubrimiento del 118,79%.

4. Situación financiera del sector descentralizado²²

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) es la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema.

En 2019, las entidades descentralizadas del Municipio de Villavicencio registraron ingresos distintos al SGR por \$179.721 millones, equivalentes al 25% de los ingresos corrientes del municipio, cifra que continúa demostrando su importancia para las finanzas y para la prestación de servicios a cargo de la entidad territorial. El 58% fueron ingresos operacionales, 24% disponibilidades de vigencias anteriores, 13% transferencias y 5% representado por recursos del crédito, venta de activos y rendimientos financieros.

²² A partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN²².

Entre tanto, los gastos totalizaron \$197.468 millones, de los cuales el 76% fueron ejecutados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado. Los compromisos efectuados se registraron en igual proporción (45%) en funcionamiento e inversión. Del 10% restante 7% fueron gastos operacionales y 3% servicio de la deuda

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$21.152 millones, continuando con la tendencia de los últimos años (Tabla 16). El resultado fiscal representa una reducción con respecto a la vigencia anterior superior al 50%. No obstante, el déficit recurrente del sector descentralizado refleja una estructura financiera débil que podría poner en riesgo la prestación pública de los servicios a cargo del municipio.

Las entidades que más contribuyeron al déficit del sector fueron la E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio, la Terminal de Transportes de Villavicencio S.A. y la E.S.E. del Municipio de Villavicencio. La primera de ellas representa la situación más crítica, pues tuvo mayor déficit en la vigencia y es la de mayor relevancia dentro del sector descentralizado (sus ingresos equivalen al 17% del total de ingreso corrientes de la administración central).

Las entidades descentralizadas de Villavicencio que culminaron la vigencia con superávit fueron el Instituto Municipal de Deportes de Villavicencio, el Instituto de Turismo de Villavicencio y Villavivienda. En consolidado, las empresas generaron déficit de \$24.614 millones mientras que los establecimientos públicos reportaron un superávit de \$3.462 millones (Tabla 16).

Tabla 16
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.P. ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO	295	-38.262	-22.208	17%
VILLAVIVIENDA	-3.530	0	1.975	1%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE VILLAVICENCIO S.A.	-25	-291	-1.254	1%
E.S.E. DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	-575	-5.040	-3.127	5%
SUB TOTAL EMPRESAS	-3.836	-43.592	-24.614	23%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
CORPORACION CULTURAL MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO - META	1.836	10	-701	1%
INSTITUTO DE TURISMO DE VILLAVICENCIO	-374	106	1.588	1%
INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES DE VILLAVICENCIO	392	202	2.574	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	1.854	317	3.462	2%
TOTAL GENERAL	-1.981	-43.275	-21.152	25%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 13% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes del municipio (3 puntos porcentuales menos que en 2019). Los establecimientos públicos presentan una dependencia del 96,6%, mientras que en las empresas este rubro representa el 5,1% (Villavivienda es la empresa con mayor dependencia fiscal con 15,4%).

En relación con el endeudamiento público, solo una EDS (E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio) reportó préstamos por pagar al cierre de 2020 y un saldo de deuda pública de \$37.586 millones, equivalente al 49,2% de sus ingresos corrientes.

La calificación de riesgo crediticio en 2020 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado fue de 'BB(col)' en el largo plazo y de 'B(col)' en el corto plazo. La calificación se sustenta en la naturaleza estable y regulada en la prestación de dichos servicios públicos, pero establece como retos aspectos relacionados con la estructura tarifaria y el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio.

Tabla 17
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.P. ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO	6,2%	49,2%	BB(col) y B(col)
VILLAVIENDA	15,4%	0,0%	Sin Calificación
TERMINAL DE TRANSPORTES DE VILLAVICENCIO S.A.	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	0,0%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	5,1%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
CORPORACION CULTURAL MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO - META	98,9%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO DE TURISMO DE VILLAVICENCIO	95,4%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES DE VILLAVICENCIO	95,8%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	96,6%		
TOTAL GENERAL	13,3%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se destaca que, dos la Empresa de Acueducto y Alcantarillado tenía problemas de liquidez al cierre de 2020. El valor de los activos corrientes de la Corporación cultural fue levemente superior a sus pasivos, mientras que mientras que en el resto de entidades descentralizadas contaban con más de \$3 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo²³.

Al cierre de 2019 ninguna descentralizada generó riesgos o debilidades patrimoniales (su relación es menor a 1).

Entre tanto, se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra por \$37.447 millones, equivalente al 21% del total de los ingresos del sector descentralizado. La entidad con mayores pasivos contingentes fue la E.S.P. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio (Tabla 18).

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixtos: 2 empresas registraron margen Ebitda²⁴ positivo (la E.S.P. Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio y la ESE Municipal.) y una negativo (Villavivienda). Es importante señalar que los indicadores de rentabilidad no se deben interpretar para el caso de los establecimientos públicos dada su naturaleza.

Tabla 18
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total / Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
E.S.P. ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO	0,4	0,4	33.281	8%	32%
VILLAVIENDA	3,9	0,0	1.296	0%	-8%
TERMINAL DE TRANSPORTES DE VILLAVICENCIO S.A.	0,0	0,0	0	N.D.	N.D.
E.S.E. DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO	3,8	0,1	0	16%	5%
SUB TOTAL EMPRESAS			34.576		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
CORPORACION CULTURAL MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO - META	1,2	0,1	0	-17%	N.D.
INSTITUTO DE TURISMO DE VILLAVICENCIO	5,9	0,1	2.870	50%	-520%
INSTITUTO MUNICIPAL DE DEPORTES DE VILLAVICENCIO	21,0	0,0	0	79%	-5081%
TOTAL GENERAL			37.447		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

²³ La Terminal de Transportes no reportó información contable al cierre de 2020. Pese a ello, en 2019 presentó problemas de liquidez.

²⁴ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

En todo caso es pertinente recordar que al tenor de las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen pérdidas recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de tales preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS es necesario mantenerse alertas sobre la eventual necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con la información remitida por la Oficina Asesora Jurídica del municipio, al término del año 2020 cursaban 1.584 procesos judiciales en contra de la entidad, de los cuales 942 (58%) corresponden a tutelas. Luego de que la entidad realizara un proceso de depuración del valor de los procesos judiciales en curso, las pretensiones ascendieron a \$184.098 millones, equivalente al 26% de los ingresos corrientes percibido en la vigencia.

Los procesos en contra que en su mayoría corresponden a procesos de Nulidad y Restauración del Derecho (49%), Reparación Directa (40%), Acción Contractual (7%), ejecutivo singular (1%) y otros (3%) (Tabla 19).

De esta manera los procesos legales que cursan en contra de la entidad territorial constituyen un riesgo financiero, por lo cual, la administración municipal debe seguir monitoreando el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles.

Tabla 19
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	1	3	336	232	0%	0%
Acción de Cumplimiento	1	1	0	0	0%	0%
Acción Popular	74	103	22.478	21	5%	0%
Acción de Tutela	939	942	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	18	26	568	6	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	165	124	164.250	89.909	34%	49%
Acción Contractual	20	16	15.612	13.488	3%	7%
Acción de Reparación Directa	223	199	260.462	73.223	54%	40%
Ejecutivo Contractual	7	3	6.210	199	1%	0%
Ejecutivo Singular	27	68	2.476	1.395	1%	1%
Ordinario Laboral	23	0	802	0	0%	0%
Otros	35	99	8.656	5.625	2%	3%
TOTAL	1533	1584	481.850	184.098	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad

Con el fin de solventar cualquier condena el municipio hace provisiones en el Fondo de Contingencias.

Por otra parte, en la contabilidad del municipio se reveló a 31 de diciembre de 2019, en cuentas de orden, litigios civiles, laborales, administrativos y otros litigios, por \$186.341 millones, cifra levemente superior al revelado en los procesos judiciales reportados por la Oficina jurídica del municipio.

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

6.1 Sector Educación

En octubre de 2019 se adoptó la medida correctiva de Suspensión de Giros en el sector educación, al evidenciarse inconvenientes asociados con la emisión de Certificados de Disponibilidad Presupuestal y el acto administrativo de aprobación de horas extras requeridas en la prestación del servicio educativo, el suministro extemporáneo de la dotación de Ley 70 de 1988, la ineficiente distribución de planta docente y directivo docente, debilidades en los procesos de supervisión, incumplimiento de la reglamentación

asociada a la contratación de la prestación del servicio educativo y falta de conciliación de los recursos Con Situación de Fondos y Sin Situación de Fondos frente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Como resultado de la evaluación de la medida se concluyó que el Municipio había cumplido el 100% de las actividades contempladas en la Suspensión de Giros; por lo anterior, considerando que se superaron los eventos de riesgo que dieron origen a la medida, previo concepto emitido por parte del Ministerio de Educación Nacional se procedió al levantamiento de la medida en julio de 2020, mediante la resolución No. 1528 del 30 de julio de 2020.

6.2 Sector Alimentación Escolar

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió de la Contraloría General de la República un informe en el cual indica que el Municipio de Villavicencio – Meta presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio de alimentación escolar y el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo a la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con lo anterior, la DAF, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Municipio, solicitó la información básica para recolección de antecedentes de la entidad territorial y realizó una visita de reconocimiento institucional. El análisis preliminar de la información muestra la presencia de eventos de riesgo tales como: no garantizar el inicio oportuno y durante todo el calendario escolar de la prestación del servicio de alimentación escolar, deficiencias en los procesos presupuestales y financieros, cambio en la destinación del recurso de la Asignación Especial para Alimentación Escolar, administración de los recursos de la Asignación Especial para Alimentación Escolar en cuentas no autorizadas para su manejo y debilidades en la elaboración del diagnóstico situacional y la caracterización de la población. En razón de lo anterior, se establecerá la conveniencia de adoptar la medida preventiva de Plan de Desempeño en el Marco del Decreto 028 de 2008.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2020 el municipio percibió ingresos (diferentes a los provenientes del Sistema General de Regalías - SGR) por \$762.281 millones, monto 8% inferior en términos reales a los recaudos del año anterior. La dinámica decreciente se presentó en dos de los tres componentes principales: el recaudo propio y las rentas de capital, mientras que las transferencias incrementaron 16% frente a la vigencia anterior. Así, las transferencias representaron el 67% del presupuesto (14 puntos porcentuales más que en 2019), seguido por el recaudo propio (27%) y los recursos de capital (6%).

El recaudo propio se redujo 10% real como consecuencia del descenso tanto del recaudo tributario (efecto asociado a la crisis económica y social generada por el Covid-19) como del no tributario, que presentó una reducción a doble dígito con caídas marcadas en multas y sanciones, en particular en el recaudo de intereses moratorios como consecuencia de las exoneraciones generadas en la vigencia.

Las rentas de capital fueron el rubro de mayor contracción frente a la vigencia anterior, con una disminución superior al 70%. La dinámica se explica por reducciones en los desembolsos de crédito, en los recursos del balance y en otros recursos como cofinanciación, rendimientos financieros y desahorros Fonpet.

Los compromisos presupuestales (diferentes a los financiados con recursos del SGR) fueron de \$669.154 millones, cifra 14% inferior en términos reales respecto a la ejecución de gasto del año anterior y que se justifica por el comportamiento a la baja de los tres componentes principales: funcionamiento (7%), Inversión (15%) y Servicio de la deuda (34%).

La contracción del gasto municipal se puede atribuir al ciclo político territorial, dado que 2020 fue primer año de periodo de gobierno, el cual históricamente se ha caracterizado por ser un periodo de planeación de moderados niveles de ejecución. Además, los efectos generados por el Covid-19 también tuvieron implicaciones sobre el nivel de ejecución del presupuesto público.

En funcionamiento se redujeron los gastos generales y las transferencias, pero incrementaron los gastos de personal. Entre tanto, la inversión disminuyó en la totalidad de los sectores de inversión más relevantes.

Como consecuencia de la dinámica fiscal, en 2020 se contabilizó un superávit fiscal de \$66.842 millones, revirtiendo el balance desfavorable registrado al cierre de la vigencia anterior. El balance corriente aumento debido al incremento de las transferencias, la reducción de los gastos recurrentes y una afectación moderada sobre el recaudo propio como consecuencia de la pandemia. Por su parte, la reducción del déficit de capital se justifica por la caída abrupta en la formación bruta de capital (72%), con reducciones superiores al 50% en todos los sectores excepto salud.

Al incorporarse la partida correspondiente al financiamiento, se obtuvo un superávit presupuestal de \$93.127 millones.

El saldo de la deuda pública al cierre de 2020 fue de \$96.673 millones, la totalidad adquirida con banca comercial con una tasa de interés DTF más un margen promedio de 2,56%. De acuerdo con la proyección del perfil de pagos de la deuda pública, la Entidad Territorial indica que entre 2021 y 2023 se amortizará el 85% de la deuda pública. El 15% restante se pagará entre 2024 y 2026.

Como aspectos positivos de la vigencia se destaca el cumplimiento de los indicadores de liquidez y solvencia, calificación del riesgo crediticio con pronósticos bajos frente al nivel de riesgo, disponibilidad de liquidez suficiente para cubrir las obligaciones de corto plazo, y una situación patrimonial adecuada.

Por su parte, generan vulnerabilidades fiscales para la administración departamental el desempeño de algunas entidades del sector descentralizado y los pasivos contingentes. Además, la administración central sobrepasó marginalmente el límite de gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000. El incumplimiento se debió a la caída de los ICLD y, por lo tanto, los efectos adversos derivados del incumplimiento fueron neutralizados por los Decretos de Emergencia, particularmente el Decreto 678 de 2020.

MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	723.175
INGRESOS CORRIENTES	716.557
Tributarios	171.323
No Tributarios	34.728
Transferencias	510.506
GASTOS (sin financiación)	656.334
GASTOS CORRIENTES	631.934
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	114.229
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	2.593
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	753
Gastos Operativos en Sectores Sociales	509.682
Intereses y Comisiones de la Deuda	4.676
BALANCE CORRIENTE	84.623
INGRESOS DE CAPITAL	6.618
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	24.400
BALANCE DE CAPITAL	-17.781
BALANCE TOTAL	66.842
FINANCIACIÓN	26.285
Endeudamiento Neto	-7.155
Desembolsos	5.665
Amortizaciones	12.820
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	33.441
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	762.281
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	669.154
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	93.127
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	65.188
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	41.181
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	24.006

Fuente: Secretaría de Hacienda

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal, capital del Departamento de Casanare, se ubica en el piedemonte de la cordillera Orienta cerca del río Cravo Sur. La extensión territorial es de 2.595 km² y representa el 0,4% de la población proyectada para el país con 177.688 habitantes¹ para 2020. Su división política y administrativa se ha estructurado a partir de 5 comunas en el área urbana y 93 veredas en el área rural. En línea con lo anterior, en 2020 el 86% de la población se ubica en zona urbana y el 14% en zona rural.

La estructura demográfica del municipio en 2020 presenta una población tipo expansiva, lo que evidencia una gran concentración de población joven, además de una distribución de género equitativa (49%% hombres y 51% mujeres). Con esto, el 67% de la pirámide poblacional se encuentra entre 15 y 59 años; y el 19% entre 25 y 34 años.

Para el mismo periodo, el porcentaje de población en edad de trabajar se ubicó en 78,9% y la tasa de desempleo ascendió a 13% (3,6% mayor que en 2019) afectada por la pandemia Covid-19 y sus efectos en la economía del país. Adicional, la tasa de ocupación fue del 56,5%².

En 2019 en Yopal, la cobertura total de educación fue del 114% y los afiliados al régimen subsidiado en salud fue del 99,6% (mayor al 73% registrado en la vigencia anterior). Entre tanto, el índice final de desempeño municipal³ para este periodo fue de 67,6 superior al 53,41 del año anterior, ubicándose en el puesto 100 a nivel nacional.

El municipio se encuentra a entre los primeros 70 municipios del país por crecimiento poblacional en la última década, resultado del desarrollo urbanístico y comercial, vinculado al auge del sector petrolero en años anteriores, y a su vez fortaleció sectores como la hotelería y la construcción⁴.

Por su parte, para la vigencia 2019, la proporción de las personas con Necesidades Básicas Insatisfechas fue del 11,53% y el 2,18% se encontraba en la miseria. De acuerdo con la metodología para medición de la pobreza en Colombia realizada por el DANE, medida por el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), en Yopal el porcentaje de personas pobres es de 42% y el proyectado para ese año del valor agregado del municipio fue de \$2.147 millones⁵.

Frente a las normas de responsabilidad fiscal, para la vigencia 2019 la Administración Central no cumplió los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 al excederse 3 puntos porcentuales. Los límites establecidos para Concejo y la Personería si se cumplieron. Asimismo, a firma Value & Risk Rating emitió calificación de riesgo de BB+ (Col) a la capacidad de pago de largo plazo para el Municipio de Yopal.

Yopal ha mantenido indicadores de desempeño fiscal, fortaleza institucional y gestión integral favorables. No obstante, debido a la falta de continuidad de políticas públicas en años anteriores e inestabilidad administrativa, el municipio enfrenta retos importantes en la continuidad de la inversión, planificación financiera, gobernabilidad y ejecución del plan de desarrollo⁶.

Ha sido constante la constitución de reservas que a su vez no son ejecutadas en su totalidad, lo que hace que el municipio genere pasivos exigibles - vigencias expiradas, que no tienen fundamento legal en el nivel territorial. Según las disposiciones del decreto 111 de 1996 y de la ley 819 de 2003, cuando se realiza una adecuada planeación acorde con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

¹ Según el DANE.

² Según el DANE.

³ Según el Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData elaborado por el DNP.

⁴ Ver, Calificación de Riesgo disponible en: www.fitchratings.com. Acta Comité Técnico No. 435 Fecha: 22 de febrero de 2019.

⁵ Según el DANE.

⁶ FitchRatings 2016 y Value & Risk 2019.

de la entidad territorial, los compromisos o proyectos cuya ejecución conlleve más de una vigencia se deben ejecutar a través de la constitución de vigencias futuras.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De conformidad con el Acuerdo No. 18 del 6 de noviembre de 2013⁷, el municipio ajustó su estructura organizacional de la siguiente manera:

- Tres niveles jerárquicos: el despacho del alcalde, las 9 secretarías municipales y las 6 direcciones de las secretarías.
- Las dependencias de apoyo al despacho son la secretaría privada, la oficina asesora de jurídica, oficina asesora de planeación, oficina asesora de comunicaciones, oficina de control interno de gestión y oficina de control interno disciplinario.
- Los organismos de asesoría y coordinación son el consejo de gobierno, la comisión de personal, el consejo territorial de planeación, el consejo municipal de seguridad y el consejo municipal de archivo.

De acuerdo con la información reportada a la Contraloría General de la República, en la vigencia en análisis la Administración Central⁸ contaba con un total de 404 cargos de los cuales 97% de los cargos correspondían a despachos y secretarías distintas a educación y salud, y el 3% restante a los organismos de control.

En 2020 el número de funcionarios de nivel directivo, asesor y profesional con respecto a la totalidad de cargos fue del 52%, lo que indica que el municipio subió su tasa de profesionalización (en 2019 era de 39%). El nivel asistencial correspondió al 34%, mientras que el nivel técnico el 14%. A su vez, el 80% del personal se encontraba vinculado mediante carrera administrativa, 18% era de libre nombramiento y remoción, y 1% de periodo fijo.

La planta de personal generó costos que ascendieron a \$22.520 millones en 2020, 98% del total correspondió al sector central y 2% a organismos de control. Por su parte, la entidad territorial registró la contratación de Órdenes de Prestación de Servicios (OPS) por un valor total de \$15.697 millones, el 67% de las OPS se atendió con cargo al presupuesto de inversión y el 33% al de funcionamiento. Adicional, el sector salud reportó ordenes por \$1.584 millones y el sector educación por \$1.651 millones. Las OPS de funcionamiento fueron equivalentes al 70% del costo de la planta de personal.

Entre tanto, la planta docente estaba compuesta por 1404 cargos y un costo de \$88.388 millones, distribuidos en 89% docentes, 6% administrativo y 5% directivo docente.

Para la vigencia 2020, el sector descentralizado (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR se encuentra conformado por 5 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial (Tabla 1)⁹.

Tabla 1
INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE YOPAL	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E. CEIBA	E.I.C.E.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
E.S.E. SALUD YOPAL - YOPAL	E.S.E.	SALUD
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS		
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE YOPAL - IDURY	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	DESARROLLO URBANO
INSTITUTO PARA EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN - YOPAL	ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	RECREACIÓN Y DEPORTE

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

⁷ Por el cual se modifica la estructura orgánica y administrativa de la Alcaldía municipal de Yopal y se señalan las funciones generales de sus dependencias. El artículo 1 del Acuerdo 18, creó las siguientes dependencias: secretaría privada, oficina asesora de comunicaciones, dirección de cultura, dirección administrativa, dirección de tecnologías de la información y las comunicaciones y la dirección para la igualdad equidad de la mujer.

⁸ No incluye planta docente (directivos docentes, docentes y administrativos). Esta información no fue reportada a la CGR.

⁹ Con respecto al inventario de entidades descentralizadas, vale precisar que la Empresa Industrial y Comercial del Estado - E.I.C.E. Ceiba entro en liquidación en 2019.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL¹⁰

1. Ingresos

Al cierre del 2020 los ingresos totales del municipio, sin SGR, totalizaron \$305.705 millones (Tabla 2), equivalente a un aumento del 2% real frente al 2019 explicado en su totalidad por mayores transferencias. De ellos, 95% provino de recaudos efectivos de la vigencia y 5% correspondió a recursos de vigencias anteriores (recursos del balance).

Las transferencias son la principal fuente de ingresos del municipio que para la vigencia en análisis aumento su participación al 64% del total (5 puntos porcentuales más que en 2019), lo que evidencia una alta dependencia dentro de las finanzas del municipio. El recaudo propio (30% del total) se encuentra compuesto por 92% de ingresos tributarios y 8% por no tributarios. Estos últimos cayeron 43% real explicado por menores ingresos de multas y sanciones¹¹.

La disminución en el recaudo propio y en ingresos de capital alcanzó a ser amortiguada por el incremento en transferencias (11% real), en un contexto en donde no se contabilizaron desembolsos de crédito y los recursos de balance disminuyeron. El menor recaudo tributario se fundamentó en la emergencia sanitaria del coronavirus Covid-19 y las medidas adoptadas para enfrentar la crisis¹².

Tabla 2
INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Tributarios y no tributarios	99.425	91.718	-9%	34%	30%
Transferencias	173.997	196.923	11%	59%	64%
Ingresos de capital	22.071	17.064	-24%	7%	6%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	18.527	16.558	-12%	6%	5%
Otros ¹	3.544	506	-86%	1%	0%
RECAUDOS DEL AÑO	295.493	305.705	2%	100%	100%

¹ Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los ingresos tributarios disminuyeron 4% real frente al 2019 (Tabla 3), explicado por las caídas presentadas en la mayoría e impuestos. El único impuesto que creció fue predial.

Las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional desde el mes de marzo¹³, que se mantuvieron durante todo el año, impactaron el recaudo de la mayoría de impuestos. La sobretasa a la gasolina fue de los impuestos más afectados con una disminución en su recaudo del 14% real, consecuencia del mencionado confinamiento, menores ventas de vehículos¹⁴ y restricciones de movilidad.

¹⁰ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT) al cierre de la vigencia 2019, las cuales fueron complementadas con la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) del Sistema General de Regalías y de entidades descentralizadas y de información del Sistema General de Regalías. Las variaciones reales se calculan teniendo en cuenta valores a precios constantes de 2019, de acuerdo con el deflactor del Índice de Precios al Consumidor del DANE.

¹¹ El Acuerdo de 006 de 2020 concedió beneficios temporales de descuentos en intereses y capital.

¹² El Gobierno Nacional, a través de los decretos 461 y 678 de 2020, expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, otorgó facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario.

¹³ Decreto 457 de 2020.

¹⁴ Ver, Boletín Económico Regional. IV Trimestre de 2020. Surorient. Banco de la República.

Los otros impuestos cayeron por cuenta de menores recaudos en sobretasa bomberil y alumbrado público principalmente, mientras las estampillas cayeron 35% real a pesar de la mayor inversión registrada explicado por los menores ingresos en estampillas para el bienestar del adulto mayor y por estampillas pro cultura.

La modificación en el calendario tributario mediante la Resolución No. 4302 del 28 de julio de 2020¹⁵, las menores ventas sector comercial, de servicios y de la industria derivadas del confinamiento, influyeron en el mayor recaudo en el del impuesto de industria y comercio.

Por su parte, los esfuerzos hechos por la administración municipal en la adopción descuentos y prórrogas para el pago (desde 15% en febrero hasta 5% en julio), del impuesto predial influenciaron en el destacado crecimiento del recaudo (37% real).

Tabla 3
INGRESOS TRIBUTARIOS

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	5.306	3.526	-35%	6%	4%
Sobretasa a la gasolina	8.316	7.260	-14%	10%	9%
Impuesto predial unificado	16.081	22.441	37%	19%	27%
Impuesto de industria y comercio	34.736	33.278	-6%	40%	39%
Otros impuestos	22.259	17.779	-24%	26%	21%
TOTAL	86.698	84.284	-4%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Las transferencias aumentaron explicado en lo fundamental por los mayores recursos para inversión del nivel nacional provenientes de FOSYGA y ETESA y de recursos del SGP para educación. A su vez, las asignaciones para salud, propósito general, agua potable y saneamiento básico también crecieron.

Los ingresos de capital disminuyeron 24% real con respecto a la vigencia anterior, derivado de los menores recursos del balance, al no registrar retiros FONPET y en menor medida por menores rendimientos financieros. Además, Yopal no registro desembolsos de crédito en la vigencia.

Adicionalmente, contó con recursos disponibles del Sistema General de Regalías (SGR) para el segundo año del bienio 2019 - 2020 por \$83.731 millones¹⁶ (Tabla 4), de los cuales su mayoría correspondió a Asignaciones Directas (87%).

¹⁵ Con vencimiento de la declaración anual de la vigencia 2019 para el día 14 de agosto.

¹⁶ En el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y el Decreto 1082 de 2015, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su presupuesto los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos. Si desea ampliar información sobre la distribución del SGR y sobre las Instrucciones de Abono a Cuenta (IAC) comunicadas por el DNP al MCHP puede consultar el siguiente enlace: <https://sicodis.dnp.gov.co/Logon.aspx>

Tabla 4
PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS – SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Ingresos Corrientes	83.731	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	6.340	8%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	72.420	86%
Recursos para la Paz	4.972	6%
Ingresos de Capital	0	0%
TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	83.731	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Gastos

Los gastos comprometidos por el municipio, sin SGR, ascendieron a \$274.295 millones en 2020 (Tabla 5), manteniéndose constante en términos reales frente a lo registrado la vigencia anterior. El resultado se explicó por caídas en los gastos de funcionamiento y servicio a la deuda, en un contexto en el que los compromisos de inversión aumentaron principalmente en el sector salud para enfrentar la crisis sanitaria.

Tabla 5
COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Funcionamiento	65.633	58.367	-12%	24%	21%
Inversión	199.696	214.178	6%	74%	78%
Servicio de la deuda	5.099	1.749	-66%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	270.428	274.295	0%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La disminución en el servicio de la deuda se explicó por las menores amortizaciones (67%) dado el perfil de deuda, sumado a los menores intereses y comisiones de deuda (28%) en contexto en el que los pagos de bonos y cuotas partes pensionales cayeron.

Los gastos de funcionamiento¹⁷ cayeron (Tabla 6) por las menores transferencias del nivel nacional a establecimientos públicos y entidades descentralizadas. Al tiempo, los gastos de personal y generales crecieron jalonados por mayores servicios asociados a la nómina en el primer caso y por adquisición de servicios para el segundo. Se observa una reducción más pronunciada en funcionamiento que a la observada por el recaudo propio.

La continua reducción del déficit fiscal de funcionamiento va en línea con las metas del municipio de sanear la situación fiscal y financiera de vigencias anteriores. Además, los gastos de la secretaría de salud y educación financiados con SGP sumaron \$1.472 millones (valor exacto al año anterior), de los cuales el 96% correspondió a gastos de personal y el 4% a gastos generales y representó una disminución del 2% en términos reales.

¹⁷ Sin incluir los gastos de la Secretaría de Educación financiados con SGP.

Tabla 6
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
Sin incluir sectores de educación y salud
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Gastos de personal	33.762	35.545	4%	53%	62%
Gastos generales	4.994	5.613	11%	8%	10%
Transferencias	25.029	15.359	-40%	39%	27%
Déficit fiscal de funcionamiento	4	0	-100%	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	373	379	0%	1%	1%
TOTAL	64.162	56.896	-13%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

La inversión, sin SGR, creció 6% real frente al resultado del cierre de la vigencia de 2019 (Tabla 7), resultado vinculado al incremento en el sector salud por más de \$8 mil millones determinado por la emergencia sanitaria por el Covid-19. Además, los sectores agua potable, vivienda y otros sectores también exhibieron incrementos, los cuales alcanzaron a ser amortiguados por los menores recursos para educación y para el Déficit fiscal de vigencias anteriores.

Del total de la inversión, el 65% se financió con recursos del SGP, el 12% con recursos de recaudo propio, 16% con recursos del FOSYGA y el 7% con otros recursos. Por su parte, de la estructura de inversión, el sector educación sigue manteniéndose con la mayor participación con el 49% del total (principalmente por cobertura), seguido por salud básicamente por afiliación al régimen subsidiado.

Tabla 7
GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR
valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2020/2019	Composiciones	
	2019	2020		2019	2020
Educación	106.361	104.726	-3%	53%	49%
Salud	63.032	71.251	11%	32%	33%
Agua Potable	6.743	12.010	75%	3%	6%
Vivienda	280	1.670	487%	0%	1%
Vías	2.407	2.996	22%	1%	1%
Otros Sectores	19.181	21.496	10%	10%	10%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.691	29	-98%	1%	0%
TOTAL	199.696	214.178	6%	100%	100%

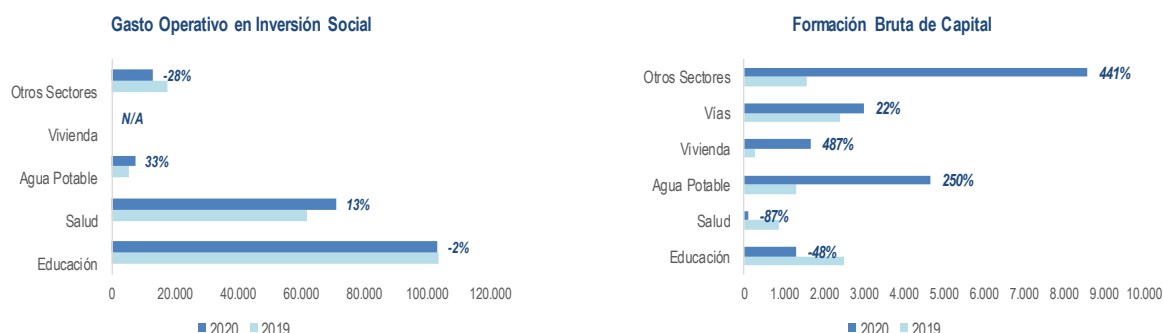
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los mayores recursos de inversión correspondieron a gastos operativos en sectores sociales (91% del total) con \$194.775 millones y se incrementaron 1% real frente a la vigencia anterior, de los cuales 53% se destinó a educación, 37% a salud, 7% a otros sectores y 4% para agua potable. Por otro lado, el 9% de la inversión se destinó a formación bruta de capital \$19.403 millones) y creció 79% real.

Los incrementos más destacados en inversión social se presentaron en salud, mientras que en formación bruta de capital los sectores de vivienda, agua potable y otros mostraron crecimientos de tres dígitos (Gráfico 1).

Gráfico 1
GASTOS DE INVERSIÓN DIFERENTES AL SGR POR TIPO Y SECTOR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Al culminar el bienio 2019-2020 la entidad reportó compromisos con cargo a recursos del SGR por \$7.658 millones¹⁸ (Tabla 8), focalizados únicamente a gastos de inversión para construcción de infraestructura propia del sector.

Tabla 8
COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2019-2020	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	78.420	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	78.420	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

3. Deuda Pública

El Municipio de Yopal cerró con saldo de deuda por \$18.505 millones en 2020 (Tabla 9), monto 6% real inferior al registrado la vigencia anterior. El 100% del saldo correspondió a deuda interna, que a su vez se concentró en banca comercial y se contrató a una tasa DTF más un margen promedio de 1,8%.

En 2020, la entidad territorial sirvió deuda financiera por \$1.749 millones, correspondientes a intereses de deuda interna por \$937 millones y amortizaciones de deuda interna por \$793 millones. Al no registrar desembolsos de crédito en la vigencia desde el punto de vista presupuestal el endeudamiento neto resultó negativo.

La deuda actual se adquirió con los bancos de Occidente S.A., Popular S.A. y Bogotá en 2013, con modalidad largo plazo, plazo, 8 años y 2 de gracia; forma de pago, trimestral; intereses, DTF + 2%¹⁹. La totalidad de la deuda tiene como fuente de pago los recursos del impuesto predial unificado, industria y comercio y sobretasa a la gasolina. Se destinó principalmente a la construcción y rehabilitación de la malla vial, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y a la construcción y optimización de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, fortalecimiento de la infraestructura del equipamiento municipal para mejorar el servicio social y la construcción del parque la herradura y el centro de salud comuna V.

¹⁸ Bajo las reglas del SGR el presupuesto de gastos se entiende ejecutado con el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados, por lo cual este análisis no pretende medir la ejecución de gastos del presupuesto de regalías, sino tener una aproximación de la magnitud de los compromisos que adquirió la entidad territorial en el bienio.

¹⁹ Notas a los estados financieros. Nota 8. Municipio de Yopal. Diciembre 31 de 2015.

El municipio ha restructurado su deuda con periodos de gracia adicionales en vigencias anteriores y en junio de 2020 amplió por doce meses el periodo de gracia de los actuales. Además, contempla un cupo por \$35.300 millones²⁰ para financiar parte del Plan de Desarrollo 2020-2023 con plazo de doce años, dos periodos de gracia y desembolsados entre 2021 y 2023.

En octubre de 2020, la firma Value & Risk Rating confirmó por segundo año las calificaciones nacionales de largo y corto plazo al municipio de Yopal en BB+ y VrR 3-²¹ respectivamente con una perspectiva estable. La calificación es sustentada en siguientes factores: i) mejor desempeño presupuestal en los procesos de planeación, proyección, ejecución y recaudo frente a años anteriores, sumado a los alivios y estrategias para sopesar el impacto de la actual coyuntura ii) evolución favorable de los ingresos con destacables acciones orientadas al control y seguimiento de las rentas y el recaudo como el cobro coactivo y persuasivo, procesos de fiscalización, fortalecimiento de la plataforma web para la declaración y pago de impuestos y los beneficios tributarios otorgados en el marco de la pandemia iii) los cumplimientos en los límites contemplados en los indicadores de Ley 617/200 y 358/97.

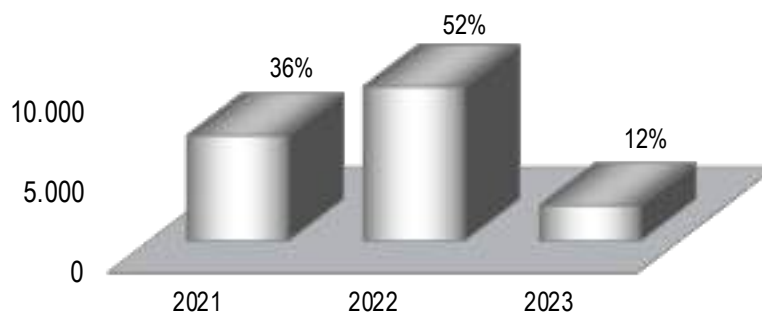
Tabla 9
SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2019	2020				
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	19.298	18.505	100%	COP	DTF	1,8%
Total Deuda Interna	19.298	18.505	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	19.298	18.505	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

El perfil de vencimientos de la deuda pública expone que los pagos de capital se concentran en la vigencia 2022 con el 52% del pago de capital (Gráfico 2).

Gráfico 2
PERFIL DE VENCIMIENTOS



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

²⁰ Pendiente de aprobación del Consejo Municipal.

²¹ La calificación puede ser consultada en <https://vriskr.com/productos/municipio-de-yopal/>

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para la vigencia 2020, los recaudos efectivos²² del municipio resultaron superiores a los compromisos de gasto²³ de manera que se contabilizó un superávit fiscal por \$15.646 millones (Tabla 10), monto superior al registrado un año atrás. A pesar de que el déficit de capital exhibió un importante incremento (162% real), los mayores ingresos corrientes frente a una disminución en los gastos de esta clase fueron los factores determinantes para el resultado.

Los menores ingresos tributarios y no tributarios alcanzaron a ser compensados completamente por las mayores transferencias, sumado a la disminución en los compromisos de funcionamiento, transferencias y en el servicio de la deuda. Consecuencia de lo anterior, se amplió el ahorro corriente.

Por su parte, el mayor déficit en el balance de capital fue producto del aumento sustancial en la formación bruta de capital ante la disminución de los ingresos.

Al tener en cuenta las disponibilidades de vigencias anteriores (recursos del balance) y el endeudamiento neto (el cual resultó negativo al no registrar nuevos desembolsos), el municipio obtuvo un resultado presupuestal superavitario por \$31.411 millones; superior al registrado en la vigencia anterior.

Tabla 10
RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Resultado balance corriente	16.026	34.543
Resultado balance de capital	-7.108	-18.897
Déficit o superávit fiscal	8.918	15.646
Financiamiento	16.147	15.764
Endeudamiento neto	-2.380	-793
Recursos del balance	18.527	16.558
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	25.065	31.411

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los recursos del balance continúan manteniendo una alta importancia dentro de las finanzas del municipio, lo evidencia que persisten deficiencias en la programación y ejecución del presupuesto de inversión.

Para el segundo año del bienio 2019-2020, el presupuesto definitivo del SGR superó los compromisos efectivamente realizados en \$5.311 millones (Tabla 11), recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. El porcentaje compromisos suscritos frente a las incorporaciones presupuestales alcanzó el 94%.

²² Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores y que fueron incorporados en el presupuesto de la vigencia 2017 como recursos del balance, ni los desembolsos de crédito.

²³ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2017. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2017, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 11
RESULTADO SGR

valores en millones de \$

Concepto	BIENALIDAD
	2019-2020
Total presupuesto definitivo SGR	83.731
Total compromisos SGR	78.420
RESULTADO SGR	5.311
Compromisos / Presupuesto Definitivo	94%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable

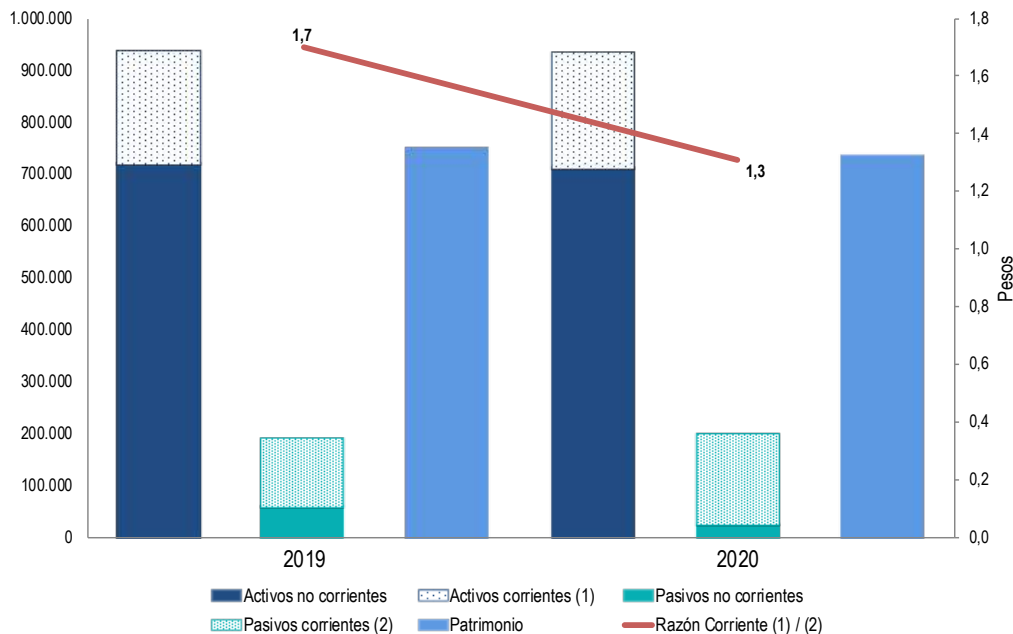
La información financiera del Municipio de Yopal, con corte a diciembre 31 de 2020 mostró activos totales de \$930.934 millones, menor en 2% real con relación a la vigencia anterior. El 47% estuvo representado por propiedad, plata y equipo (terrenos y edificaciones), 15% cuentas por cobrar, 15% por bienes de uso público, 13% otros activos (en su mayoría corresponde plan de activo para beneficios posempleo), 9% por efectivo y 2% en inversiones e instrumentos derivados.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, presentaron un saldo de \$222.632 millones, equivalentes al 24% del total de los activos y se mantuvieron constantes en términos constantes frente al saldo presentado en 2019.

Los pasivos totales sumaron \$196.54 millones, y crecieron 3% real. El 41% estuvo representado por otros pasivos (principalmente a retenciones y anticipo de impuesto), 25% por cuentas por pagar, 23% beneficios a empleados, 9% por préstamos por pagar y 2% por provisiones.

El 87% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual aumento 30%, explicado por la reclasificación de la cuenta beneficios posempleo-pensiones (cálculo actuarial de las futuras pensiones y de las cuotas partes de pensiones) de corto a largo plazo.

Gráfico 3
BALANCE CONTABLE



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación

Para del 2020 el municipio contaba con \$1,3 de activos corrientes por cada peso de pasivo corriente (Gráfico 3), 4 puntos porcentuales menos que el registrado la vigencia. Cabe resaltar, que las cifras bajo la convergencia NICSP, el análisis de liquidez estaría sesgado por la clasificación del cálculo actuarial de las pensiones y de las cuotas partes pensionales como se mencionó anteriormente, situación que ocurre para todas las entidades territoriales.

Realizando un ajuste en la clasificación del cálculo actuarial, el pasivo de corto plazo representaría solo el 68% y la razón corriente sería de \$1,7 de activo corriente por cada peso de pasivo corriente, lo que significa que el municipio tiene suficiente liquidez para respaldar sus obligaciones de corto plazo.

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)²⁴ se estimó en \$124.583 millones. Esto advierte sobre la necesidad de que la administración departamental defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

En resumen, al cierre de 2020 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, no sufrió cambios significativos, lo que llevó a que conservara buenos márgenes de liquidez. En este sentido no se perciben riesgos financieros o de detrimento patrimonial. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al cierre de la vigencia 2020, el municipio contaba con disponibilidades por \$63.159 millones (Tabla 12), de los cuales el 100% se encontraban en caja. No se realizaron inversiones temporales de liquidez ni se presentaron saldos en encargos fiduciarios.

El 31% de las disponibilidades correspondió a recursos de libre destinación y el 69% de destinación específica. Sobre estos últimos, tan solo un 34% correspondía a ingresos del SGP con destinación específica, especialmente aquellos destinados a financiar alimentación escolar. Por otra parte, el 66% correspondió a recursos de destinación específica diferentes al SGP donde se resaltan los correspondientes a otros sectores de inversión y educación.

Por su parte, las exigibilidades sumaron \$27.424 millones representadas por otras exigibilidades (36%), reservas presupuestales (30%), recursos de terceros (19%), y cuentas por pagar de la vigencia (14%). Estos recayeron sobre recursos de libre destinación (42%) y recursos de destinación específica (58%).

Al restar las disponibilidades de las exigibilidades, el municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$35.736 millones (Tabla 12). A nivel agregado, el excedente registrado resultó equivalente al 12% de los recursos efectivamente recaudados en la vigencia.

²⁴ El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.

Tabla 12
INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	19.675	11.648	8.027
De destinación específica	43.484	15.776	27.708
SGP	14.571	4.952	9.619
SGP Educación	2.665	1.579	1.086
SGP Salud	657	524	134
SGP Agua potable	53	53	0
SGP Propósito general	4.180	1.924	2.256
SGP Asignaciones especiales	7.016	872	6.144
Recursos del crédito	443	224	220
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	28.470	10.600	17.869
TOTAL	63.159	27.424	35.736

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

4. Límites de Endeudamiento y Balance Primario

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad, de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2020. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones centrales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- No se tiene en cuenta dentro de los ingresos corrientes los recursos de regalías (esquema anterior²⁵ y SGR²⁶).
- Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2021²⁷.
- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2021 mediante la figura de vigencias futuras²⁸. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías.

Bajo las anteriores consideraciones, se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 7%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 10% (Tabla 13).

²⁵ Los recursos de regalías definidos en las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 fueron sustituidos por el SGR, en consecuencia, dejaron de ser causados a partir del 1 de enero de 2013, por lo que encuentran en marchitamiento.

²⁶ Supuesto para el cálculo. Sin embargo, es importante aclarar que el artículo 64 del Decreto 1949 de 2012, reglamentario de la Ley 1530 de 2012, establece: *Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012.*

²⁷ Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2020 y la fecha del cálculo, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2021.

²⁸ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2020 sin incluir recursos de regalías.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda en 13% y 133%, respectivamente (Tabla 13). En este caso se hacen los siguientes cambios respecto al cálculo anterior: del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance, los rendimientos financieros (dado su carácter de ingresos no recurrentes), y algunas rentas de destinación específica legales, en especial para el sector salud, alimentación escolar y subsidios de agua potable y saneamiento básico; a los gastos de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP de Educación y Salud y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2020 tenía más de un año de causación²⁹.

El municipio continuó generando ahorro primario (\$33.141 millones superior a los \$28.733 millones de 2019)³⁰, equivalente a 18,95 veces el valor del servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2020 y evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el municipio.

Tabla 13
CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	114.724	102.670
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	114.724	102.670
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	55.923	55.769
3. Gastos recurrentes		17.408
4. Ahorro operacional (1-2-3)	58.801	29.493
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	11.892	136.475
5.1 Total saldo de la deuda	18.505	18.505
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3 Total amortizaciones de la deuda	6.613	6.613
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		124.583
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	3.946	3.946
6.1 Total de intereses de la deuda	3.946	3.946
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	7%	13%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	10%	133%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

5. Límites Gastos de Funcionamiento

En 2018 al Municipio de Yopal se clasificó en categoría segunda. El límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 para esta categoría corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD.

²⁹ El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros, y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

³⁰ sin incluir recursos del SGR.

De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, para la vigencia 2020, la relación gastos de funcionamiento a ingresos corrientes de libre destinación (GF) / (ICLD) para el nivel central fue de 65%, 5 puntos porcentuales inferior al límite máximo fijado y 8 puntos por debajo del resultado obtenido en la vigencia anterior. La mejora en el indicador se debe a una disminución mayor en los GF que al presentado en los ICLD. El resultado indica que la entidad mantiene un margen de holgura respecto al máximo legal.

Tabla 14
INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020	Variación Real 2020/2019
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	75.471	73.741	-4%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	55.152	47.712	-15%
3. Relación GF/ICLD	73%	65%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	3%	-5%	

1/Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Por su parte, las transferencias realizadas a los órganos de control se encontraron dentro de los límites fijados por la Ley 617 de 2000 (Tablas 15 y 16).

Tabla 15
SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.990	2.107
2. Límite establecido por la Ley 617	2.494	2.128
Remuneración Concejales	1.362	1.022
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	1.132	1.106
3. Diferencia	-504	-21

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Tabla 16
SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$

Concepto	2019	2020
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.413	1.395
2. Límite establecido por la Ley 617	1.660	1.622
3. Diferencia	-247	-228

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El 2020 fue un año sin precedentes por la pandemia del covid-19 y sus efectos sobre economía del país. En el marco de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional expidió los decretos 461 y 678 de 2020 otorgando facultades a los mandatarios para adoptar medidas de carácter tributario. El Municipio de Yopal adoptó una serie de medidas como alivios tributarios.

La baja cotización y la menor demanda del petróleo en la economía mundial, ha afectado las finanzas del municipio al impactar directamente los recursos asignados al municipio provenientes del SGR, como también la generación de ingresos vinculados a la industria petrolera como comercio, hotelería, transportes, maquinaria pesada, estaciones de gasolina, entre otros. Para contrarrestar este impacto la administración ha avanzado en materia de la gestión tributaria (evasión y elusión de las rentas municipales, acciones de cobro persuasivo y coactivo, ampliación de la base de contribuyentes, entre otros)³¹.

Value and Risk Rating ratificó la calificación de BB+ (Col)³² para la deuda de largo plazo al Municipio de Yopal en octubre de 2020. La calificación se explica en el mejor desempeño presupuestal en los procesos de planeación, en los cumplimientos en los límites contemplados en los indicadores de Ley 617/2000 y 358/97, los esfuerzos de la entidad para la generación de empleo, el crecimiento industrial, la reactivación económica y de prestación de servicios.

El municipio registró superávit fiscal impulsado por la reducción en inversión bruta de capital y el mayor ahorro corriente, además obtuvo indicadores de solvencia y sostenibilidad ajustados con lo establecido en la normatividad vigente. Para la vigencia de análisis, cumplió con las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto de la Ley 617 de 2000 para el sector central y órganos de control.

La contracción de recursos del balance dentro de una estructura financiera, refleja una mejor gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto. Mientras, la alta dependencia de las transferencias y los pasivos contingentes por demandas judiciales pasivos son las principales vulnerabilidades de la vigencia.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

Se registraron reservas presupuestales constituidas en 2019 para completar su proceso de ejecución presupuestal en 2020 por \$4.732 millones y que correspondieron en su mayoría otros recursos de forzosa inversión diferentes al SGP (destinación específica).

De dicho valor, quedó pendiente de obligación el 62%, dando como resultado un superávit de reservas por \$2.945 millones (Tabla 17). El nivel de rezago presupuestal aumentó en relación a la vigencia anterior, lo que advierte sobre mejoras que debe aplicar la entidad sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Tabla 17
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2019	2020
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.316	4.732
(-) Ejecutadas por funcionamiento	1.388	62
(-) Ejecutadas por inversión	6.902	1.726
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	1.027	2.945

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Para el cierre de 2020 se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$8.118 millones³³, la mayoría concentrados en otros recursos de destinación específica (no pertenecientes al SGP).

3. Provisión del Pasivo Pensional

A 31 de diciembre de 2020³⁴ el cubrimiento del pasivo pensional del Municipio de Yopal representaba un 150,1% según la información reportada por la DGRESS.

³¹ MFMP 2020 – 2029. Municipio de Yopal. Página 48.

³² Ver, Calificación de Riesgo disponible en: www.fitchratings.com.

³³ Valor consistente con el registrado en Acto Administrativo el (Decreto 062 de 2021).

³⁴ Con aportes a 31 diciembre de 2020 y pasivo a 31 diciembre de 2019.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre 2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN.

En 2020, las entidades descentralizadas del Municipio de Yopal registraron ingresos distintos al SGR por \$72.016 millones, equivalentes al 24% de los ingresos del municipio. Además, la inversión de estas entidades representó un 8% de la realizada por la Administración Central.

Para el cierre de la vigencia, el sector descentralizado contabilizó un déficit de \$14.606 millones, resultado negativo mayor al saldo del año 2019 (Tabla 18). Dos de las cinco entidades del inventario de EDS del municipio generaron déficit y el resto contabilizaron superávit.

Los superávits generados por el Instituto para el Deporte y la Recreación, el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal – IDURY y el ESE Salud Yopal no alcanzaron a compensar los déficits fiscales que presentaron en la Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado, y la Empresa Industrial y Comercial del Estado - Ceiba EICE. A nivel agregado, no se encontró una correlación entre tamaño de la entidad descentralizada por nivel de ingresos y resultado fiscal.

El Decreto 273 del 15 de noviembre de 2019 suprime la Empresa Industrial y Comercial del Estado - Ceiba EICE y ordena su liquidación. La prestación de los servicios públicos a cargo de Ceiba, quedan plenamente a cargo de la Administración Municipal y la EICE en liquidación no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir los actos, celebrar los contratos y adelantar las acciones necesarias para su liquidación.

Tabla 18
RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	2018	2019	2020	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE YOPAL	-4.641	-72	-8.707	15%
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO – E.I.C.E. CEIBA	0	0	-6.919	0%
E.S.E. SALUD YOPAL - YOPAL	-860	-1.692	84	7%
SUB TOTAL EMPRESAS	-5.502	-1.764	-15.542	22%
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS				
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE YOPAL - IDURY	-2.306	-1.498	413	2%
INSTITUTO PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION - YOPAL	549	178	522	1%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	-1.757	-1.320	936	3%
TOTAL GENERAL	-7.259	-3.084	-14.606	25%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

El 15% de los ingresos de las EDS provino de transferencias corrientes de la gobernación, lo cual revela una baja dependencia fiscal a nivel general, pero al observar el resultado individual dos entidades presentan niveles por encima del 90%. En relación con el endeudamiento ninguna entidad reportó préstamos por pagar al cierre de 2020 y tampoco contaron con calificación de riesgo vigente (Tabla 19).

Tabla 19
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE YOPAL	6,9%	0,0%	Sin Calificación
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E. CEIBA	0,0%	0,0%	Sin Calificación
E.S.E. SALUD YOPAL - YOPAL	6,6%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	6,8%		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS			
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE YOPAL - IDURY	62,5%	0,0%	Sin Calificación
INSTITUTO PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION - YOPAL	93,6%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	76,1%		
TOTAL GENERAL	15,2%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda

Desde la perspectiva contable se observa que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con \$1,1 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, pero los resultados entre entidades mostraron alta variabilidad (Tabla 17). Cabe destacar, que el Instituto para el Deporte y la Recreación y la ESE Salud Yopal mostraron un alto nivel de liquidez.

Entre tanto, no se contabilizaron pasivos contingentes por demandas judiciales en contra en ninguna de las entidades.

Los resultados en términos de la rentabilidad fueron mixto (Tabla 20), del margen Ebitda³⁵ la única empresa que exhibió un resultado positivo fue E.S.E. Salud Yopal, mientras que el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal obtuvo un resultado negativo de 3 dígitos. El resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE³⁶ -, fue positivo para todas las entidades. En general, los indicadores mostraron algunas mejoras en relación a la vigencia anterior.

Al vincular los resultados presupuestales con los contables, se evidenció como riesgo para la administración la Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado al evidenciar problemas de liquidez, déficits recurrentes, dependencia fiscal e indicadores negativos de rentabilidad, aspecto que sugiere un llamado para que el municipio fortalezca sus mecanismos de monitoreo.

Tabla 20
INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Nombre de Entidad	Indicadores de Liquidez	Indicadores de Endeudamiento	Pasivos Contingentes	Indicadores de Rentabilidad	
	Activos Líquidos / Pasivo Corriente	Pasivo Total/ Activo Total		Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE)	Margen Ebitda
EMPRESAS					
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE YOPAL	0,3	0,3	0	2%	-10%
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO – E.I.C.E. CEIBA	0,0	0,5	0	74%	N.D.
E.S.E. SALUD YOPAL -YOPAL	1,3	0,0	0	7%	21%
SUB TOTAL EMPRESAS			0		
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS					
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE YOPAL - IDURY	0,5	0,1	0	0%	-336%
INSTITUTO PARA EL DEPORTE Y LA RECREACION - YOPAL	3,6	0,0	0	1%	N.D.
TOTAL GENERAL			0		

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF

³⁵ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

³⁶ El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un periodo de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Las leyes 617/00 y 819/03 prevén que las EDS sean financieramente autosuficientes, no generen déficits fiscales recurrentes y cuenten con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. A la luz de estos preceptos, el análisis del desempeño fiscal de las EDS presentado alerta sobre la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

5. Pasivos Contingentes

De acuerdo con información suministrada por el municipio, se informó de la existencia de 225 procesos judiciales en contra del municipio por valor de \$73.308 millones, con corte al 31 de diciembre de 2020; monto prácticamente igual al registrado en 2019 (Tabla 21). El mayor monto pretendido en los procesos en contra correspondió a acciones de grupo (55%), seguido por las acciones de reparación directa (26%).

Los pasivos contingentes por demandas judiciales representaron el 24% del total de ingresos de la vigencia 2020. El número de procesos, así como el valor de las pretensiones representan un riesgo para la entidad.

Tabla 21
PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Acción de Grupo	4	4	40.415	40.915	55%	55%
Acción de Simple Nulidad	3	3	9	9	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	112	112	5.982	5.982	8%	8%
Acción Contractual	13	13	3.817	3.817	5%	5%
Acción de Reparación Directa	59	59	19.210	19.210	26%	26%
Ejecutivo Contractual	1	1	38	38	0%	0%
Ordinario Laboral	18	18	2.395	2.395	3%	3%
Administrativo de Cobro Coactivo	12	12	743	743	1%	1%
Otros	3	3	698	699	1%	1%
TOTAL	225	225	73.307	73.808	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

6. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

La Dirección General de Apoyo Fiscal recibió del Ministerio de Educación Nacional el oficio con radicado No. 1-2019-080478 del 30 de agosto de 2019 en el cual indica que el Municipio de Yopal - Casanare presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio educativo y/o el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo al Sistema General de Participaciones, en especiales casos asociados al Sector Educación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Municipio y realizó una visita de reconocimiento institucional en noviembre de 2019 y cuyo informe se encuentra en proceso de elaboración.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Al cierre del 2020 el Municipio de Yopal registró superávit fiscal producto del incremento de las transferencias y de los mayores ingresos tributarios, en un contexto en el que el recaudo propio se redujo. Al tener en cuenta el endeudamiento neto, el cual resultó negativo al no registrar desembolsos de crédito, y los recursos del balance contabilizó superávit presupuestal.

- Las transferencias representaron el 64% del total de los ingresos del municipio, lo que evidencia una alta dependencia dentro de las finanzas del municipio. El gran reto de la administración municipal es seguir incrementando el dinamismo tributario, así como mejorar la calidad y ejecución del gasto.
- El municipio contabilizó un excedente de recursos libres de afectación para financiar nuevos compromisos de inversión por \$35.736 millones (equivalente al 12% de los ingresos de la vigencia), la mayoría correspondió a recursos distintos al SGP con destinación específica.
- Frente a las normas de responsabilidad fiscal, dio cumplimiento los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000 para la Administración Central y organismos de control. De acuerdo con la información financiera y a los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio tendría capacidad de endeudamiento de acuerdo con los indicadores legales.
- En 2020 la firma Value & Risk Rating confirmó la calificación de riesgo de BB+ (Col) a la capacidad de pago de largo plazo para el Municipio de Yopal.
- Los pasivos contingentes continúan representando los mayores riesgos de la entidad, para 2019 representaron el 24% de los ingresos totales de la entidad territorial.
- Es preciso señalar que la alta participación de los recursos del balance dentro de una estructura financiera, en buena medida refleja una deficiente gestión en materia financiera y en la capacidad de ejecución del gasto, en razón a que una alta proporción se originan en recursos de destinación específica y en recursos que amparan reservas constituidas en la vigencia anterior, a la vez que se traduce en incumplimiento de lo establecido en el artículo 8° de la Ley 819/03.
- Por lo tanto, el municipio debe mejorar los procedimientos de planeación y ejecución del presupuesto para no continuar con la gran cantidad de constitución de reservas presupuestales, lo cual podría conllevar a arrastrar compromisos de vigencias anteriores, dificultando el seguimiento de la ejecución presupuestal y la planeación de los gastos futuros.
- El sector descentralizado continúa siendo una fuente de riesgo significativa para el municipio. Es preciso que la Administración esté atenta a la evolución algunas entidades descentralizadas, con el fin de propender por su sostenibilidad financiera.
- Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

MUNICIPIO DE YOPAL

BALANCE FINANCIERO

valores en millones de \$

CONCEPTOS	2020
INGRESOS (sin financiación)	289.148
INGRESOS CORRIENTES	288.641
Tributarios	84.284
No Tributarios	7.433
Transferencias	196.923
GASTOS (sin financiación)	273.501
GASTOS CORRIENTES	254.098
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	56.896
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	1.472
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	19
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
Gastos Operativos en Sectores Sociales	194.775
Intereses y Comisiones de la Deuda	937
BALANCE CORRIENTE	34.543
INGRESOS DE CAPITAL	506
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	19.403
BALANCE DE CAPITAL	-18.897
BALANCE TOTAL	15.646
FINANCIACIÓN	15.764
Endeudamiento Neto	-793
Desembolsos	0
Amortizaciones	793
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	16.558
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	305.705
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	274.295
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	31.411
EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	4.732
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	1.788
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	2.945

Fuente: Secretaría de Hacienda