

DEPARTAMENTO DE SUCRE

CIERRE 2013

I. ANTECEDENTES

A partir de octubre de 2009 el Departamento adelanta la ejecución de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos como medida para recuperar su viabilidad financiera e institucional, pues las deudas que sumaban cerca de \$150 mil millones, llevaron a que los servicios a su cargo se vieran afectados por las medidas cautelares, que pesaron incluso sobre recursos del Sistema General de Participaciones.

Si bien los compromisos del ARP se vienen cumpliendo normalmente, durante su ejecución se han evidenciado riesgos de terminación del acuerdo por incumplimiento en el pago del gasto corriente de prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada y eventos no POS del régimen subsidiado por cerca de \$31 mil millones ejecutados en su mayoría sin disponibilidad presupuestal. Esta situación se ha logrado resolver con la suscripción de acuerdos de pago y con la intervención del Gobierno Nacional mediante la asignación de recursos por parte del Ministerio de Salud y ampliaciones del Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado. Al final de 2012, el departamento había cancelado el 47% del pasivo incorporado en el acuerdo de reestructuración, quedando un saldo pendiente de \$76.338 millones.

En la vigencia 2012, la gestión fiscal le permitió al departamento obtener un superávit presupuestal de \$54.226 millones. Respecto a los indicadores de disciplina fiscal, a excepción de la Contraloría Departamental los demás estuvieron dentro de los límites legales. La ejecución de aportes a FONPET se ajustó a lo establecido por ley.

A la misma fecha la entidad continuaba en instancia autónoma de endeudamiento, de acuerdo con la Ley 358 de 1997, sin embargo, al evaluar su capacidad real incluyendo el saldo del acuerdo de reestructuración distintas a la deuda pública, incluir los gastos operativos en sectores sociales financiados con ingresos corrientes y excluir los recursos del balance y rendimientos financieros, su capacidad se ve reducida.

El departamento continuaba presentando riesgos financieros asociados a las demandas en su contra y a la situación de sus entidades descentralizadas, en especial las del sector salud y la de cultura y el deporte.

II. INFORMACIÓN ORGANIZACIONAL

A. Sector Central

De acuerdo con la información organizacional remitida por el Departamento de Sucre, al final de 2013, la estructura administrativa estaba conformada por el Despacho del Gobernador y nueve secretarías (Gobierno, Hacienda, Salud, Educación, Infraestructura, Planeación, Desarrollo Económico y Medio Ambiente, Administrativa y Secretaría Privada).

El departamento contaba con 413 cargos, de los cuales el 79% pertenecían al sector central y 21% al sector salud. De éstos 228 empleados estaban inscritos en carrera administrativa (60%), 106 provisionales (28%), y 45 de libre nombramiento y remoción (12%). Por niveles los cargos asistenciales eran los más representativos (43%), seguidos de profesionales (37%), técnicos (10%), asesores (8%) y directivos (3%).

Adicionalmente el Departamento tenía 32 trabajadores oficiales, de los cuales 18 se desempeñaban en el sector salud.

La nómina de pensionados era de 85 en el sector central, de los cuales el 78% (66 pensionados) recibió mesadas por jubilación, el 15% (13 pensionados) por sustitución y el 7% por invalidez (6 pensionados). El Departamento no reportó pensionados por convención colectiva.

B. Sector Descentralizado

El sector descentralizado (EDS) del departamento está conformado por 9 entidades de diversa naturaleza jurídica y sectorial tal como se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 1

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS	
NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO - E.I.C.E.	
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	LOTERÍAS, JUEGOS DE SUERTE Y AZAR
E.I.C.E. Ó S.E.M.	
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	SALUD
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	SALUD
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	SALUD
ESTABLECIMIENTO PÚBLICO	
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	CULTURA
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	RECREACIÓN Y DEPORTE
INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR	
UNIVERSIDAD DE SUCRE	EDUCACIÓN

Fuente: CGN

Según esta información el mayor número de entidades descentralizadas son Empresas Sociales del Estado (44%) y establecimientos públicos (22%).

III. DIAGNÓSTICO FINANCIERO

Sobre el contenido y alcance del análisis de esta parte del documento es pertinente aclarar lo siguiente:

- Una parte de los ingresos y gastos reportados en la ejecución presupuestal de la ET se originó en realidad en la vigencia anterior. Es el caso de los recursos del balance, tales como el superávit, que se incorporan en el nuevo presupuesto, y también es el caso del denominado rezago presupuestal que la mayor parte de las ET llevan en un registro separado.
- En 2013 el Departamento recibió y ejecutó recursos provenientes de regalías del Sistema General de Regalías (SGR), el cual tiene un sistema presupuestal diferente al que rige para los otros recursos administrados por la entidad. Los principales rasgos presupuestales del SGR son: la vigencia fiscal es bienal, lo cual implica que el cierre presupuestal del bienio 2013-2014 es el 31 de diciembre de 2014, pero en 2012, de forma transitoria, la vigencia fiscal fue anual; se fundamenta en una ejecución de caja, lo cual significa que una partida de gasto únicamente se entiende ejecutada con el pago la misma, de tal modo que los compromisos pendientes de pago de una vigencia fiscal se deben llevar al presupuesto de la vigencia siguiente para efectuar su pago; no existen reservas presupuestales, por lo cual los recursos de caja y los compromisos no pagados no utilizados de una vigencia se deben incorporar en la vigencia siguiente como una disponibilidad inicial; las ET solamente pueden incorporar en sus presupuestos los giros del SGR con la previa aprobación de los proyectos de inversión correspondientes, por parte de los OCAD.
- La ley 1530 de 2012 y sus decretos reglamentarios disponen que las ET deben incorporar en un capítulo independiente de su presupuesto anual, el presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR).

- d) La importancia que tienen las regalías como fuente de ingreso y de financiación del gasto territorial es muy significativa, razón por la cual un análisis del comportamiento de las finanzas territoriales que solo involucre las fuentes y usos diferentes de las regalías resultaría incompleto e insuficiente.

Por las razones anteriores, a continuación se presenta una sinopsis que integra la totalidad de las fuentes de financiación del departamento, incluyendo el SGR; bajo supuestos financieros básicos de variaciones anuales, lo cual permite, independientemente de sus reglas de ejecución presupuestal, comparar la totalidad de los ingresos y gastos administrados y ejecutados en 2013, separando los ingresos efectivamente recibidos en 2013 de las disponibilidades de caja, y los compromisos de gasto de aquellos que se adquirieron en la vigencia anterior; de manera que el lector pueda apreciar una "fotografía" completa de la situación fiscal de la entidad al finalizar el año 2013. Por tanto, se insiste, en el caso del SGR se trata del estado parcial de la ejecución, porque la vigencia no ha terminado.

A. Ingresos Diferentes a Sistema General de Regalías - SGR

En 2013, el departamento contó con ingresos diferentes del Sistema General de Regalías - SGR por \$605.131 millones, mostrando un aumento del 34% en términos reales¹ respecto a los recaudos en el año 2012; 86% provino de recaudos del año y 14% correspondió a recursos del balance acumulados en la vigencia anterior (Tabla 2).

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES A SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013	2013/2012	2012	2013
Tributarios y no tributarios	82.193	98.468	18%	19%	16%
Transferencias	335.556	382.616	12%	76%	63%
Ingresos de capital	4.792	41.353	747%	1%	7%
Recursos del Balance (Superávit fiscal, Cancelación de reservas)	20.187	82.694	302%	5%	14%
RECAUDOS DEL AÑO	442.728	605.131	34%	100%	100%

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

El aumento de los ingresos ejecutados durante el año, en especial de los ingresos de capital, refleja el desahorro de Fonpet orientado al pago de pasivo pensional causado en el sector educación y girado a favor del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. El descenso de los giros de regalías y compensaciones no afectó de forma significativa este rubro, pues durante 2012 del anterior sistema (Leyes 141/94 y 756/02) sólo se habían recibido \$3.576 millones. Lo anterior producto de la transición originada por la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías SGR.

Frente a 2012 los ingresos tributarios y no tributarios mostraron un comportamiento positivo, originado en especial por la puesta en marcha de acciones de fiscalización y cobro. Por su parte, las transferencias, crecieron 12%.

Los recursos acumulados en la vigencia anterior (recursos del balance) ascendieron a \$82.694 millones, fueron equivalentes al 14% del recaudo del año y muestran una tendencia creciente lo que podría reflejar algunas dificultades en la capacidad de programación y ejecución presupuestal del departamento.

El comportamiento positivo en el recaudo de los ingresos tributarios fue explicado principalmente por los incrementos registrados en los rubros de estampillas, vehículos automotores, registro y anotación y otros tributarios (Tabla 3). La variación positiva en el recaudo de las estampillas obedeció a que la contratación en la vigencia 2013 fue mayor que en 2012, año en el cual el Gobierno Departamental preparó el Plan de desarrollo para su periodo de gobierno; las más representativas fueron a favor de las Universidades Públicas y del Hospital Universitario. Entre tanto el mayor flujo de recursos por impuesto de vehículos automotores se deriva del fortalecimiento de acciones de cobro coactivo y fiscalización, mientras el de registro se vio favorecido por la puesta en marcha de alianzas estratégicas con las notarías y la cámara de comercio.

¹ Corresponde a la variación nominal menos la inflación de 2013.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013	2013/2012	2012	2013
Vehículos automotores	1.730	2.487	41%	2%	3%
Registro y anotación	3.353	3.788	11%	4%	4%
Impuestos al consumo	51.096	51.315	-1%	65%	54%
Licores	18.443	17.296	-8%	23%	18%
Cerveza	28.583	30.693	5%	36%	32%
Cigarrillos y tabaco	4.070	3.325	-20%	5%	3%
Sobretasa a la gasolina	5.013	4.752	-7%	6%	5%
Estampillas	15.712	30.680	92%	20%	32%
Otros impuestos	1.973	2.394	19%	3%	3%
TOTAL	78.876	95.416	19%	100%	100%

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

Por su parte, los impuestos al consumo (licores, cerveza, cigarrillos y tabaco) y sobretasa a la gasolina registraron descensos con respecto al periodo anterior. Estas variaciones reflejaron cambios en la composición de los tributarios, los impuestos al consumo a pesar de que perdieron importancia, nuevamente obtuvieron la mayor representatividad (54%), seguidos por las estampillas (32%), sobretasa a la gasolina (5%), impuesto de registro y anotación (4%), otros impuestos tributarios (3%) y el impuesto sobre vehículos automotores (3%).

Los ingresos no tributarios (\$3.052 millones) decrecieron 10% en términos reales, como consecuencia del menor recaudo por concepto de tasas por derechos de explotación de juegos de suerte y azar destinadas a financiar inversiones del sector salud.

Como se mencionó anteriormente, la subida de las transferencias se originó en la asignación de recursos del orden nacional para la financiación de pasivo laboral del sector docente y a la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de agua potable y saneamiento básico de los municipios de Chalán, Sucre, San Benito Abad y Los Palmitos, que fueron descertificados por Ministerio del Medio Ambiente y que por designación legal fueron administrados por el departamento.

El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2013 evidenció un esfuerzo importante de la entidad territorial para incrementar el recaudo de sus tributos. No obstante, los recursos del balance han aumentado durante este periodo, por lo cual es importante que la Administración Departamental evalúe sus procesos de planificación y de capacidad de ejecución de los recursos de inversión

B. Ingresos del SGR

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 2012² el manejo presupuestal del nuevo Sistema General de Regalías SGR indica un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos y gastos que administra la entidad territorial, por lo cual solo podrá incorporarse en su presupuesto el monto relacionado con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) departamental que se encuentran garantizados con dichos recursos. Es de anotar que pese a que el Decreto mencionado establece que los recursos del SGR hacen parte del presupuesto de la entidad territorial, esto no asimila su ejecución al resto de los ingresos y gastos, pues se incorporan como un capítulo independiente de la ejecución presupuestal.

² Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con lo anterior, el departamento contó con recursos incorporados del SGR por \$200.050 millones³, de los cuales \$199.634 millones ingresaron como nuevas incorporaciones del primer año del bienio 2013-2014⁴, y \$416 millones como la disponibilidad inicial obtenida en el ejercicio de cierre de la vigencia 2012⁵. Las incorporaciones del SGR con previa aprobación de proyectos por parte del OCAD aumentaron significativamente respecto a 2012 (Tabla 4).

Tabla 4

INGRESOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR 2012 - 2013 - 2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
A. Ingresos incorporados	416	199.634	46977%	100%	100%
B. Disponibilidad Inicial	0	416	N/A	0%	0%
Saldos no comprometidos	0	404	N/A		
Partidas que respaldan compromisos pendientes de pago	0	12	N/A		
TOTAL INGRESOS SGR (A+B)	416	200.050	47075%	100%	100%

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

De la tabla anterior se concluye el beneficio para el departamento con la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías. De éstos recursos \$10.520 millones (5,3%) fueron asignaciones directas, \$189.104 millones asignaciones de los Fondos de Compensación Regional, Desarrollo Regional y Ciencia y Tecnología (94,5%) y \$312 millones (0,2%) para el fortalecimiento de las Secretarías de Planeación y técnica del OCAD.

C. Gastos

En 2013, el gasto en ejecución por el departamento con recursos diferentes al SGR sumó \$530.987 millones con un crecimiento del 32% en términos reales frente a los realizados el año anterior; los compromisos destinados a inversión representaron 92%, los de funcionamiento y el servicio de la deuda el 7% restante. La inversión lideró la expansión al crecer 34%, seguida del gasto de funcionamiento, que aumentó 7% (Tabla 5).

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013	2013/2012	2012	2013
Funcionamiento	36.380	39.609	7%	9%	7%
Inversión	358.336	489.878	34%	91%	92%
Servicio de la deuda	0	1.500	N/A	0%	0%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	394.716	530.987	32%	100%	100%

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

³ El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.

⁴ La determinación de las asignaciones directas de regalías y compensaciones entre los beneficiarios del SGR, es estimada por el Ministerio de Minas y Energía por intermedio de las Agencias Nacionales de Minería y de Hidrocarburos, las cuales fiscalizan la explotación de los recursos no renovables a nivel nacional. Esta liquidación es enviada al DNP para el cálculo y distribución legal de los Fondos (FCR y FDR) y de las asignaciones directas, el cual los informa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se proyecte el Plan de Recursos o de fuentes de financiamiento a 10 años.

⁵ Corresponde a las apropiaciones con recursos del SGR menos los pagos realizados con dicha fuente con corte del 31 de diciembre de 2012, dentro de los cuales se tienen en cuenta los saldos no comprometidos (\$404 millones) y las partidas que respaldan compromisos adquiridos y que se encontraban pendientes de pago (\$12 millones).

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el departamento reportó compromisos de gasto por \$89.953 millones, los cuales casi en su totalidad fueron compromisos nuevos en el año⁶. Durante 2013 estos gastos se orientaron en el 94,2% a proyectos de inversión, 0,2% a fortalecimiento del sistema y 5,6% a compromisos adquiridos antes del 31 de diciembre de 2011, fecha de transición para la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías y los que en su totalidad correspondieron al pago de acreencias incorporadas en el acuerdo de reestructuración de pasivos suscrito en diciembre de 2010.

Tabla 6

COMPROMISOS CON RECURSOS DEL SGR 2012 - 2013 -2014

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones	
	2012	2013-2014	2013/2012	2012	2013-2014
Inversión. Compromisos nuevos del año	12	89.941	735169%	100%	100%
Servicio de la deuda SGR	0	0	N/A	0%	0%
Inversión. Compromisos provenientes de años anteriores	0	12	N/A	0%	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	12	89.953	735169%	100%	100%

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

Al igual que en las últimas dos vigencias, el mayor componente de los gastos de funcionamiento estuvo representado por las gastos de personal (48%) seguido de las transferencias (28%) y los gastos generales (18%). El comportamiento de este tipo de gastos está influenciado por la disminución real del 11% en las transferencias explicado por la suspensión de los aportes al Fonpet por cumplir los niveles de provisión del pasivo pensional de conformidad con las normas vigentes.

Tabla 7

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2012 - 2013

Sin incluir sectores de educación y salud

secretarías de educación y salud/1

valores en millones de \$

millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real	Composiciones		Vigencia
	2012	2013	2013/2012	2012	2013	2013
Gastos de personal	13.934	16.020	13%	47%	48%	5.909
Gastos generales	5.344	5.883	8%	18%	18%	451
Transferencias	10.015	9.133	-11%	33%	28%	0
Otros gastos de funcionamiento	610	2.165	248%	2%	7%	50
TOTAL	29.903	33.200	9%	100%	100%	6.409

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

Los nuevos compromisos de inversión en 2013 financiados con recursos diferentes al SGR crecieron 36% en términos reales frente a 2012, mientras que los cubiertos con SGR aumentaron 100%, de manera que conjuntamente crecieron 59% llegando a \$579.819 millones.

⁶ 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 año.

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2012 – 2013

valores en millones de \$

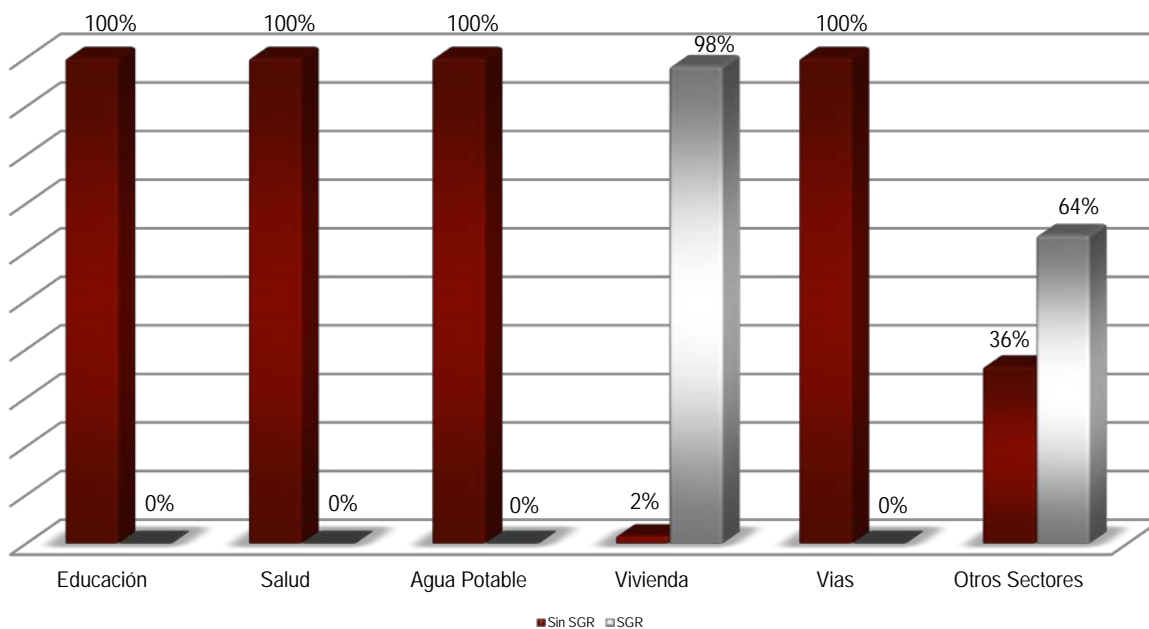
Sector	Vigencia						Variación Real
	2012			2013			
	Sin SGR	SGR	Total	Sin SGR	SGR	Total	2013/2012
Educación	258.211	0	258.211	325.989	0	325.989	24%
Salud	54.533	0	54.533	72.640	0	72.640	31%
Agua Potable	5.661	0	5.661	6.643	0	6.643	15%
Vivienda	0	0	0	179	10.296	10.476	N/A
Vías	5.820	0	5.820	2.055	0	2.055	-65%
Otros Sectores	14.258	0	14.258	42.825	74.504	117.329	707%
Déficit fiscal de vigencias anteriores (Programas de saneamiento fiscal Ley 550/99)	19.853	0	19.853	39.547	4.991	44.537	120%
Fortalecimiento de los OCAD	0	12	12	0	150	150	1126%
TOTAL	358.336	12	358.348	489.878	89.941	579.819	59%

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

Por sectores, los mayores crecimientos ocurrieron en otros sectores y en los destinados al pago de déficit de vigencias anteriores⁷, seguido por salud, educación y agua potable. En contraste, las inversiones con recursos diferentes al SGR destinadas al sector de vías cayeron notablemente (Tabla 8).

Gráfico 1

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES 2013



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

⁷ Corresponde a la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos y al pago de pasivos laborales del sector educación financiados con recursos asignados por la Nación

Se observa un cambio significativo en la composición del nuevo gasto de inversión y de las fuentes que lo financian. El sector vivienda fue el más beneficiado con los recursos del SGR, seguidos por otros sectores, en tanto que educación, vías, agua potable y saneamiento básico y salud, se continuaron financiando en buena proporción con cargo al SGP, recursos propios y superávit de vigencias anteriores.

Por servicio de la deuda se comprometieron \$1.500 millones, que corresponden a la primera amortización de la deuda pública luego de tres años de gracia, en virtud de las condiciones pactadas con las entidades financieras en el acuerdo de reestructuración de pasivos.

En resumen, la estructura del gasto del departamento se focalizó en la inversión (92% del total), y estuvo soportada principalmente en las transferencias del SGP, seguida de las regalías. El gran reto de la administración es mejorar la calidad y la capacidad de ejecución del gasto; al cierre de 2013 el gasto total ejecutado y en ejecución representó 77% de los ingresos totales administrados por la entidad.

D. Balance Financiero

Los recaudos efectivos de la vigencia 2013⁸ resultaron inferiores a los compromisos de gasto⁹ en \$7.050 millones. No obstante, los recursos del balance de vigencias anteriores que incorporó al presupuesto¹⁰ le permitieron cubrir esa diferencia, y presentar un superávit presupuestal por \$74.144 millones¹¹ (Tabla 9).

Tabla 9

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
	valores en millones de \$	
Concepto	Vigencia	
	2012	2013
Resultado balance corriente	63.091	49.317
Resultado balance de capital	-35.267	-56.367
Déficit o superávit fiscal	27.825	-7.050
Financiamiento	20.187	81.194
Endeudamiento neto	0	-1.500
Recursos del balance	20.187	82.694
RESULTADO PRESUPUESTAL	48.012	74.144

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 la entidad territorial, se observa que al finalizar el primer año del presente bienio (2013-2014), el departamento contaba con cerca de \$110.000 millones de regalías para nuevos compromisos de inversión, por supuesto previo el trámite que debe surtir ante los OCAD para incorporarlos en su presupuesto bienal (Tabla 10).

⁸ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

⁹ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2013. Por tanto no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2013, ni las amortizaciones de deuda.

¹⁰ El departamento incorporó recursos del balance por \$82.694 millones

¹¹ 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 10

RESULTADO SGR 2012 - 2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2012	2013 - 2014 (Parcial)
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad Inicial)	416	200.050
(-) Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	12	89.941
RESULTADO SGR	404	110.108

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

Finalmente, la tabla 11 permite confirmar que en 2013 el departamento disminuyó su rezago presupuestal y logró perfeccionar las obligaciones producto de las reservas presupuestales constituidas al final de 2012, por \$7.894 millones.

Tabla 11

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2012 -2013

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2012	2013
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	26.669	7.894
(-) Ejecutadas por funcionamiento	716	558
(-) Ejecutadas por inversión	25.953	7.336
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	0	0

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

E. Deuda Pública

En 2013 el departamento realizó amortizaciones por \$1.500 millones correspondiente al primer abono a capital de los créditos comerciales reestructurados a través del acuerdo de reestructuración de pasivos, cuyas condiciones quedaron contenidas en la cláusula 13 y que contemplan plazo de 9 años con periodo de gracia de 3 años y costo 0%

De esta forma, al cierre de 2013, el saldo de la deuda pública del Departamento ascendió a \$18.346 millones. De este valor \$16.398 millones correspondió a créditos vigentes con la banca comercial (interna) y \$1.948 millones al saldo del crédito asignado por la Nación para la financiación del Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de la Red de Servicios de Salud. Este último tiene carácter de condonable, tanto para la amortización a capital como para el pago de intereses, siempre y cuando se cumpla con los compromisos adquiridos en el respectivo contrato de empréstito.

Tabla 12

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2013

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	SALDO A 31/12/2013	% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
DEUDA INTERNA		100%			
Banca Comercial Interna	16.398	89%	COP	0%	0
Nación	1.948	11%	COP	DTF	0
Total Deuda Interna	18.346	100%			
DEUDA EXTERNA		0%			
Total Deuda Externa	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	18.346	100%			

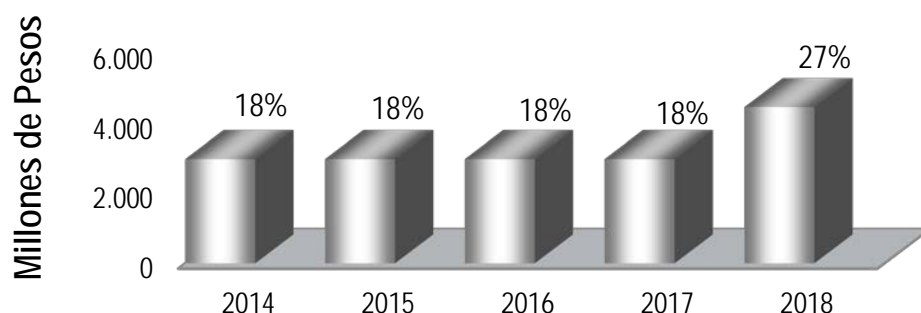
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Los principales acreedores financieros son Banagrario (8%), BBVA (29%) y Davivienda (64%). Por lo menos el 40% del saldo corresponde a créditos desembolsados entre 2006 y 2008 orientados al pago de deuda del sector salud por prestación de servicios de tercer y cuarto nivel a la población pobre no afiliada, mientras el resto financió proyectos de vivienda, recreación, deporte y fortalecimiento institucional.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se proyecta para la deuda pública con el sistema financiero el perfil de amortizaciones de conformidad con las reglas pactadas en el acuerdo de reestructuración de pasivos. Como se refleja en la gráfica, la mayor concentración corresponde al año 2018, año en el cual se prevé el pago del 25% del capital adeudado. En el resto se prevé se amortice el 17% cada año del 2014 al 2017.

Gráfico 2

PERFIL DEUDA PÚBLICA



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

F. Ejecución de Programas de Saneamiento Fiscal

Después de cuatro años de ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos, el departamento reportó un saldo con acreedores ciertos y contingentes de \$56.640 millones, de los cuales \$17.955 millones correspondieron a la estimación de los pasivos contingentes, \$37.809 millones a saldos con los grupos de acreedores y \$876 millones a créditos condicionados (saldos por depurar). Durante el año 2013 se efectuaron pagos por \$94.500 millones, lo que permitió el saneamiento del 87% de las acreencias laborales y pensionales, el 77% de las adquiridas con entidades públicas y de seguridad social, el 9% con las entidades financieras, el 11% de los otros acreedores y el 28% de los créditos litigiosos.

Tabla 13

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)

Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS			Pagos a 31/12/2013	Saldo a 31/12/2013	% Cancelado
						2011	2012	2013			
1	Trabajadores y Pensionados	30.898	6.878	4.524	33.252	22.743	1.395	4.722	28.860	4.392	87%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	78.716	393	6.409	72.700	16.165	27.763	11.876	55.804	16.896	77%
3	Entidades Financieras	17.898	0	94	17.804	96	0	1.500	1.596	16.208	9%
4	Otros Acreedores	678	1	328	351	0	31	7	38	313	11%
	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	2.403	0	473	1.930	0	0	1.054	1.054	876	55%
	Créditos litigiosos y contingencias	18.983	6.531	411	25.103	3.088	1.105	2.955	7.148	17.955	28%
	Total Acreencias	149.576	13.803	12.239	151.140	42.092	30.294	22.114	94.500	56.640	63%

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

Frente al pasivo causado con posterioridad al inicio de la negociación del acuerdo de reestructuración, en particular originado en el sector salud, la subcuenta de prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada, competencia del ente departamental, continúa deficitaria por la radicación de facturación por prestación de servicios de alto costo no incluidos en el

plan obligatorio de salud subsidiado por encima de los valores presupuestados y de recobros por parte de las EPSS, lo que llevó a un faltante de \$6.047 millones, equivalente al 50% del déficit calculado el año anterior.

Cabe mencionar que a diciembre 31 de 2013, de conformidad con el informe de la Secretaría de Salud, el departamento acumuló deuda por \$26.834 millones; a excepción de los recobros (que están siendo auditados), la deuda vencida por más de 90 días fue objeto de acuerdos de pago, lo que llevó a subsanar este evento de incumplimiento del acuerdo de reestructuración de pasivos.

El saldo pendiente de los acuerdos de pago se cancelará durante el primer semestre de 2014, con parte de los recursos reembolsados a la Gobernación por el exceso de aportes al FONPET y otras fuentes departamentales.

G. Balance Contable

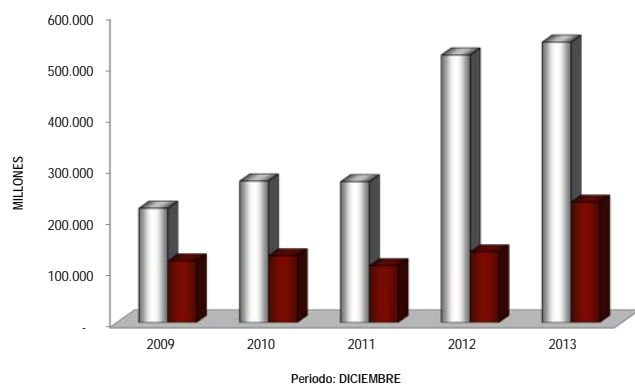
La información contable del departamento a 31 de diciembre de 2013 registra unos activos totales de \$592.857 millones con un incremento nominal de 5% frente a 2012, explicado por el aumento del disponible en especial por acumulación de recursos derivados de los giros del SGR y del desembolso de recursos del FONPET¹² al haber cumplido los porcentajes de provisión del pasivo pensional, requisito necesario para dicho reembolso.

El 92% del total de los activos era corriente, de los cuales 55% eran activos líquidos representados en efectivo (\$261.252 millones), recursos en encargos fiduciarios (\$33.784 millones) y transferencias del Sistema General de Participaciones por cobrar (\$2.789 de millones).

Por su parte, el pasivo total sumó \$337.007 millones, 9% superior a lo registrado al cierre de 2012 y del cual 69% fue clasificado como corriente. Del total del pasivo el 68% correspondió a pasivos estimados (para provisión de contingencias y pasivo pensional), 24% a cuentas por pagar, 5% a operaciones de crédito público, 2% a obligaciones laborales, y 1% otros pasivos. Los componentes del pasivo de mayor incremento nominal fueron los pasivos estimados con el 38% por la actualización de la estimación de las contingencias originadas en procesos judiciales mientras que el resto de pasivos cayeron en porcentajes superiores al 8%.

Gráfico 3

COMPARACIÓN ACTIVOS Y PASIVOS CORRIENTES



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

Gráfico 4

EVOLUCIÓN INDICADORES DE SOLVENCIA



Al analizar la liquidez al cierre de cada periodo se resalta que entre 2011-2013 el pasivo corriente revelado en los estados financieros del departamento se incrementó paulatinamente. Por su parte, el activo corriente creció en mayor proporción entre 2011 y 2013, lo que llevó a que al cierre de esta última vigencia existieran \$2,3 de activos por \$1 de pasivo exigible a corto plazo; y al calcular el mismo indicador con los activos líquidos la relación fue de \$1,2. Dichos resultados, reflejan que aunque el primer indicador muestra una tendencia a la baja, el que sólo tiene en cuenta los activos líquidos muestra una leve mejoría, por lo que no se evidencian riesgos de liquidez en el corto plazo para la entidad territorial.

¹² El valor girado al departamento por el FONPET ascendió a \$113.555 millones, los que no alcanzaron a ser adicionados al presupuesto de 2013

Al calcular con la información contable el pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹³, se estima en cerca de \$39.160 millones, valor que es consistente con el saldo de los pasivos reestructurados a través de las disposiciones previstas en la Ley 550 de 1999, sin tener en cuenta la deuda pública.

Tabla 14

ANÁLISIS PARA CIERRE DE VIGENCIA	
CONCEPTO	Millones de \$
	2013
Activos Líquidos /1	297.825
Menos: Pasivo no financiero vigencias anteriores /2	39.160
Menos: Obligaciones pendientes de pago al cierre de la vigencia /3	42.676
Disponibile o faltante para financiar obligaciones ciertas	215.989
Menos: Compromisos pendientes de ejecución al cierre de la vigencia /4	59.680
Disponibile o faltante final	156.309

/1 Corresponde a saldos en efectivo, inversiones de alta liquidez, transferencias por cobrar al gobierno general, Sistema General de Participaciones y regalías y compensaciones por cobrar y depósitos entregados en administración.

/2 Equivalen al total del pasivo menos cuentas por pagar constituidas en la vigencia, el saldo de operaciones de crédito público, pasivos estimados excepto las provisiones para prestaciones sociales.

/3 Representa el valor de la obligación contraída cuando se ha recibido el bien o servicio a satisfacción causados durante la vigencia.

/4 Representa el valor de los compromisos contraídos cuando no se ha recibido el bien o servicio a satisfacción durante la vigencia.

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

En cuanto a los activos líquidos (\$297.825 millones), representados principalmente en efectivo, se observa que el Departamento contó con respaldo para cubrir la totalidad de las obligaciones pendientes de pago al cierre de la vigencia incluidas las derivadas de la ejecución de proyectos financiados con SGR y el 100% de los compromisos originados pendientes de ejecución incluidos los financiados con SGR.

H. Situación de Liquidez Fuentes Diferentes al SGR

El informe de cierre fiscal del departamento de Sucre sin incluir los recursos del SGR, muestra un total de recursos disponibles de \$291.685 millones al final de 2013, del cual 95% estuvo representado por saldos en bancos y 5% en encargos fiduciarios. Los recursos disponibles correspondían en el 2% a recursos de libre destinación y 98% a saldos con destinación específica. De estos últimos, la fuente de financiación principal fueron otros recursos para inversión en otros sectores (\$231.784 millones), de los cuales el 42% corresponde a los recursos desembolsados del FONPET al haber superado la provisión del 125% del pasivo pensional y los demás requisitos para su desahorro.

Las exigibilidades sumaron \$46.266 millones, compuestas por cuentas por pagar de la vigencia (74%) y otras exigibilidades¹⁴ (26%). Entre tanto las reservas presupuestales con recursos distintos al SGR sumaron \$5.544 millones, de los cuales el 42% correspondía a compromisos reservados con cargo SGP Educación, 27% con ingresos de libre destinación y el resto con recursos para inversión en otros sectores.

El cruce de los saldos disponibles con las exigibilidades y las reservas presupuestales, evidencia que la situación fiscal del departamento al cierre de 2013 fue superavitaria en \$239.874 millones. Esta dista del resultado presupuestal, en la medida que el valor recibido en las cuentas del departamento en el mes de diciembre de 2013 por desahorro del FONPET por \$133.555 millones quedó en bancos al final de la vigencia, pero no se adicionó al presupuesto.

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, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales); 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 Contiene recursos de terceros por \$5.687 millones, \$6.047 millones de pasivos causados en el sector salud por eventos no POS del Régimen Subsidiado sin disponibilidad presupuestal y \$206 millones de cuentas por pagar de vigencias anteriores.

Tabla 15

SITUACIÓN FISCAL A CIERRE DE 2013

valores en millones de \$

FUENTE	Saldo en caja y bancos	Saldo en encargos fiduciarios	Inversiones temporales	Total disponibilidades	Otras Exigibilidades /1	Cuentas por Pagar de la Vigencia /2	Reservas presupuestales /3	Total Otras exigibilidades, Cuentas por Pagar y Reservas	Superávit o déficit
	A	B	C	D = (A + B + C)	E	F	G	H = (E + F + G)	I = (D - H)
Recursos de libre destinación /4	4.519	2.553	0	7.072	220	3.798	1.506	5.524	1.548
Recursos SGP - Educación	11.132	8.769	0	19.901	5.467	4.699	2.334	12.500	7.402
Recursos SGP - Salud	10.425	0	0	10.425	6.048	2.003	142	8.193	2.231
Regalías y compensaciones (Sistema anterior Leyes 141/94 y 756/02)	7.303	1.823	0	9.126	207	299	347	853	8.273
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Agua Potable y S. Básico	12.218	0	0	12.218	0	4.672	302	4.974	7.243
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Otros Sectores /6	1.159	0	0	1.159	0	0	0	0	1.159
Otros recursos de destinación específica diferentes a los anteriores - Otros Sectores /6	231.756	28	0	231.784	0	18.853	913	19.766	212.018
TOTALES	278.512	13.173	0	291.685	11.942	34.325	5.544	51.810	239.874
								RESULTADOS SUPERAVITARIOS	239.874
								RESULTADOS DEFICITARIOS	0
								RESULTADO NETO	239.874

1/ Recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de vigencias anteriores y otras exigibilidades.

2/ Cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

3/ Reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia fiscal.

4/ Incluye SGP Propósito General de libre destinación 42% municipios de 4, 5 y 6 categoría.

5/ Incluye Recursos del SGP Alimentación escolar, ribereños, crecimiento de la economía, etc.

6/ Incluye recursos de convenio y/o colofinanciación, Otras transferencias de la Nación

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

IV. INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL

A. Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría tercera del departamento, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º 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 certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2013 la relación fue de 49%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia, respecto a los registrados en la vigencia anterior, se evidenció un incremento real del 17%, mientras que los gastos de funcionamiento lo hicieron en el 7%.

Tabla 16

INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL

valores en millones de \$

Concepto	2012	2013	Variación Real 2013/2012
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	40.987	48.757	17%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 /2	21.398	23.433	7%
3. Relación GF/ICLD	52%	48%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	-18%	-22%	

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 2013 se ajusta 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, efectúe una revisión de los compromisos autorizados por concepto del pasivo pensional, y tenga en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, debe destinar un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas.

Las tablas 17 y 18 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control departamental, frente a los límites legales del gasto.

Tabla 17

SECCIÓN DE CONTRALORÍA

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.990	2.050
2. Límite establecido por la Ley 617 1/	1.673	2.013
3. Diferencia	318	38

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

Tabla 18

GASTOS DE ASAMBLEA

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.458	1.528
2. Límite establecido por la Ley 617	1.467	1.526
Remuneración Diputados	785	817
Aporte adicional para gastos generales según la Ley	196	204
Prestaciones sociales, parafiscales y seguridad social	486	505
3. Diferencia	-10	2

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

El gasto de la Contraloría fue en términos reales 1% superior al realizado en 2012, y no alcanzó a quedar dentro del límite establecido en la Ley 1416 de 2010. Por su parte los gastos comprometidos por la Asamblea Departamental, superaron en \$2 millones el límite definido en el artículo 8º de la Ley 617 de 2000 de acuerdo con la categoría de la entidad territorial y el número de diputados. Si bien el desborde es marginal, se presenta incumplimiento de la normatividad vigente.

B. Sostenibilidad de la Deuda

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 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo¹⁶ y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Saldo de la deuda por \$16.398 millones, sin incluir crédito condonable asignado por la Nación para saneamiento hospitalario en el año 2004. De éste crédito sólo se computó como deuda el valor de \$359 millones no condonado de conformidad con la evaluación efectuada a los compromisos del departamento.
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2014¹⁷.
- ✓ Compromisos de gasto contraídos mediante vigencias futuras¹⁸ para la vigencia 2014 por \$0¹⁹.

Por lo anterior, para la vigencia 2014 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 12%.

¹⁵ 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.*

¹⁶ 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.

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 2014 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2014.

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 2013 sin incluir recursos de regalías.

¹⁹ No se reportó la información correspondiente a vigencias futuras autorizadas.

Tabla 19

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2014

valores en millones de \$

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	115.355	74.464
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	115.355	74.464
1.2 Vigencias futuras	0	0
2. Gastos de funcionamiento	37.282	32.909
3. Gastos Recurrentes		18.118
4. Ahorro operacional (1-2-3)	78.073	23.437
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	13.774	52.934
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	18.346	18.346
5.2 Amortizaciones de la vigencia	2.983	2.983
5.3 Créditos condonables	1.948	1.948
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	359	359
5.5 Pasivo diferente a financiero		39.160
6. Intereses de la deuda	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	12%	71%
SEMÁFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	

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 2013. 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.

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 (solventia 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 el indicador de sostenibilidad en 71%. 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 2013 tiene más de un año de causación y que es consistente con el saldo del acuerdo de reestructuración de pasivos a diciembre de 2013 sin incluir la deuda pública²⁰(Tabla 19).

²⁰ Como se indicó en la sección E, 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.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de un ahorro primario (\$75.644 millones) sin incluir recursos del SGR equivalente a más de 50 veces el servicio de la deuda atendida durante la vigencia 2013, evidencia garantías a mediano plazo para el sostenimiento de la deuda pública adquirida por el departamento, que es financiada en su totalidad con recursos reorientados a la ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos.

C. Provisión Pensional

La ejecución presupuestal del departamento señala que las transferencias realizadas por concepto de aportes con destino al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET correspondieron a \$2.280 millones, valor que les permite ampliar la provisión del pasivo pensional, pues durante el 2013 se completaron las reservas necesarias (125%). Frente a este valor y de conformidad con las normas vigentes, en especial el Decreto 055 de 2009, se procedió a suspender los aportes al Fonpet con fuentes de origen territorial a partir de 2013, razón por la cual en la tabla siguiente no se calcula el aporte que debió ser transferido.

Tabla 20

TRANSFERENCIAS AL FONPET

Concepto	valores en millones de \$	
	2012	2013
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	5.057	2.280
2. Límite establecido por la Ley 1/	5.054	0
2.1. 10% de ICLD	4.390	0
2.2. 20% de registro	664	0
2.3. 15% venta activos sector privado	0	0
3. Diferencia	4	2.280

1/ Toma en cuenta lo establecido por la Ley 549 de 1999.

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

Cabe mencionar que a 31 de diciembre de 2013 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba \$100.734 millones, de los cuales se habían provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET \$146.650 millones, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 146% del cálculo actuarial, aun habiendo sido receptor de desahorro de este fondo en cuantía superior a los \$113.000 millones.

V. 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 2013 los ingresos totales del sector descentralizado (EDS) alcanzaron los \$188.967 millones que representaron el 39% de los ingresos corrientes de la administración central. Entre tanto los gastos fueron de \$130.402 millones lo que llevó a que las EDS cerraran 2013 con un superávit fiscal de \$49.365 millones. Los mayores superávits se contabilizaron en la Empresa Aguas de Sucre, ESE Hospital Regional San Marcos y La Universidad de Sucre. Las entidades con mayores balances negativos fueron la ESE Hospital Regional de Sincelejo, la Empresa Comercial de Juegos de suerte y azar-EMCOAZAR y el Instituto Departamental de Deportes y Recreación de Sucre-INDERSUCRE (Tabla 22).

Durante el periodo 2011 – 2013, tres de las cuatro Empresas Sociales del Estado, mostraron descenso en los indicadores financieros lo que llevó a que dos fueran categorizadas en riesgo alto (Sincelejo y Corozal) y una en riesgo medio (San Marcos) por el Ministerio de Salud y Protección Social, al tener en cuenta su situación fiscal y financiera.

En el grupo de las Empresas de Servicios Públicos (E.S.P), se destaca el aumento del superávit fiscal de la Empresa Aguas de Sucre.

Tabla 21

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2011	2012	2013	Ingresos T Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	-2.481	-2.233	1.953	2,71%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	6.549	14.043	-4.545	4,37%
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	4	14.143	1.285	4,19%
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	-411	-587	92	0,61%
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	1.267	387	49.120	16,47%
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	-1.223	-48	-73	0,02%
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	0	0	0	0,56%
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	-648	-895	-53	0,65%
UNIVERSIDAD DE SUCRE	5.429	-414	1.586	9,70%
TOTAL	8.487	24.395	49.365	39,28%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

La estructura de ingresos indica que en promedio los ingresos operacionales correspondieron al 68% de los ingresos totales, seguido de las transferencias que lo hicieron en el 22%.

El Instituto Departamental de Deportes y Recreación es la entidad con mayor dependencia de las transferencias de la administración central, seguida por la Universidad de Sucre y ESE Hospital de San Marcos e INDERSUCRE.

Tabla 22

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2013	2011	2012	2013	2013
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	43,3%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	3,6%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
UNIVERSIDAD DE SUCRE	63,9%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin Calificación de Riesgo
TOTAL	22,1%				

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda

Se destaca en la tabla anterior que el sector descentralizado no posee saldos de deuda pública ni calificación de riesgo crediticio vigente a diciembre de 2013. (Tabla 22).

El cálculo de los 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, se observan en la Tabla 23.

Del análisis de estos resultados se destaca lo siguiente: a) persisten indicadores de liquidez aceptables en la E.S.E. Hospital Regional Nuestra Señora De Las Mercedes -Corozal, E.S.P. Empresa Aguas de Sucre S.A. y la Universidad de Sucre; b) Deterioro de la liquidez necesaria para responder sus obligaciones corrientes en su orden, en el Hospital Universitario de Sincelejo, el Fondo Mixto de Cultura e INDERSUCRE. d) el crecimiento de los pasivos contingentes por demandas judiciales en las ESE, que pasó, de \$14.510 millones en 2012 a \$15.108 millones en 2013.

Tabla 23

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SAN MARCOS - SUCRE	0,00	0,05	0,64	0,00	0,63	0,45	0	9.218	9.617
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL SINCELEJO -SINCELEJO	0,01	0,05	0,01	0,65	0,62	0,68	5	5.292	5.292
E.S.E. HOSPITAL REGIONAL NUESTRA SEÑORA DE LAS MERCEDES -COROZAL	2,92	2,92	13,56	0,03	0,01	0,01	0	0	0
E.S.E. SAN JUAN DE BETULIA	0,13	0,08	0,71	0,55	0,61	0,40	0	0	200
E.S.P. EMPRESA AGUAS DE SUCRE S.A.	88,80	8,23	4,61	0,01	0,09	0,17	0	0	0
EMPRESA COMERCIAL DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR DE SUCRE	0,06	0,00	0,07	0,84	0,00	1,00	0	0	0
FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES DE SUCRE	1,35	1,73	0,02	0,60	0,39	0,76	0	0	0
INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SUCRE - INDERSUCRE	0,16	0,01	0,04	4,34	2,57	2,14	0	0	0
UNIVERSIDAD DE SUCRE	11,22	6,27	12,36	0,11	0,10	0,08	0	0	0
TOTAL							5	14.510	15.108

Fuente: CGR, CGN y DGCPN, cálculos DAF

VI. RIESGOS FINANCIEROS

A. Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales

De acuerdo con la información reportada por el área jurídica de la Gobernación, el departamento registró un total de 838 procesos en curso, cuyas pretensiones han sido evaluadas con probabilidad superior al 50% de ser fallados en forma adversa a los intereses de la entidad territorial. La estimación fue cuantificada en \$231.119 millones, valor que resulta inferior al calculado al final del año anterior, pero que sigue siendo elevado.

Tabla 24

PROCESOS JUDICIALES POR TIPOS DE PROCESO

TIPO DE PROCESO	No. Procesos	millones de \$	
		Valor Total de las Pretensiones	% Participación en Total de las Demandas
Acción de Grupo	12	175.210	76%
Acción Popular	25	14.298	6%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	653	15.075	7%
Acción de Reparación Directa	78	26.110	11%
Ejecutivo Singular	12	50	0%
Ordinario Laboral	22	253	0%
Otros	36	124	0%
TOTAL	838	231.119	100%

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

Por tipo de proceso, y de conformidad con la estimación, la mayor parte correspondió a acciones de grupo (76%), reparación directa (11%), acción de nulidad y restablecimiento del derecho (7%) y acciones populares (6%).

Lo anterior, refleja que aunque el número de procesos en curso disminuyó, la cuantía de las pretensiones es significativa y equivalente al 100% de los ingresos tributarios y no tributarios recaudados en un año. Cabe mencionar que en relación con los procesos ordinarios iniciados con anterioridad o sobre hechos anteriores al inicio de la promoción del acuerdo de reestructuración de pasivos que se encuentra vigente, las condiciones de pago se establecieron en el mencionado acuerdo.

B. Riesgos Originados en las Entidades Descentralizadas

Como se trató en el análisis de la situación financiera del sector descentralizado, se evidenció que las entidades con mayores balances negativos fueron la ESE Hospital Regional de Sincelejo, la Empresa Comercial de Juegos de suerte y azar-EMCOAZAR y el Instituto Departamental de Deportes y Recreación de Sucre-INDERSUCRE

Durante el periodo 2011 – 2013, tres de las cuatro Empresas Sociales del Estado, mostraron descenso en los indicadores financieros lo que llevó a que dos fueran categorizadas en riesgo alto (Sincelejo y Corozal) y una en riesgo medio (San Marcos) por el Ministerio de Salud y Protección Social, al tener en cuenta su situación fiscal y financiera.

Así mismo, la alta dependencia de las transferencias de la administración central por parte del Instituto Departamental de Deportes y Recreación, la Universidad de Sucre y la ESE Hospital de San Marcos e INDERSUCRE, configuran un riesgo para la entidad territorial y contraviene con lo estipulado por la normatividad (Ley 617 de 2000 y 819 de 2003) según la cual las entidades descentralizadas deben ser financieramente autosuficientes.

C. Riesgos Sectoriales

De acuerdo con la información reportada por la Secretaría de Salud, durante el año 2013 persiste la generación de déficit en la Subcuenta del Fondo de Salud para la prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada en cuantía superior a los \$6.047 millones. Si bien la facturación de las IPS por estos servicios y aquellos no incluidos en POSS se redujo en cerca del 50% frente a 2012 debido a las medidas del gobierno nacional especialmente por la asignación de recursos para el pago de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado y ampliaciones de los servicios incluidos, y la asignación de recursos por parte de la gobernación, esta situación junto con la existencia de recobros de las EPSS por valor acumulado a diciembre de 2013 de \$6.921 millones, pone en riesgo la continuidad del proceso de ajuste fiscal que se adelanta a través de los mecanismos dispuestos en la Ley 550 de 1999.

La red pública de prestadores de servicios de salud del Departamento de Sucre (municipales y departamentales) mostró un déficit neto (ingresos recaudados menos compromisos) de \$54.191 millones en el 2013, con una disminución de 1% frente a la vigencia anterior. Los pasivos totales ascendieron a \$69.856 millones en la vigencia 2013, presentando un incremento de 4% frente a la vigencia 2012. A su vez, la cartera por venta de servicios de salud para la red hospitalaria mostró un total de \$76.919 millones en el 2013, presentándose una disminución de 11% frente al 2012.

Como resultado hay 20 ESE en riesgo alto o medio, 18 de las cuales presentaron los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) para viabilidad del Ministerio de Hacienda, como lo contempla Ley 1438 de 2011 y el decreto 1141 de 2013. A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social no ha viabilizado la red pública para el Departamento de Sucre.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El año 2013 se caracterizó por una reactivación importante de la inversión del departamento (creció 59% en términos reales) Los recursos disponibles de vigencias anteriores y los recursos del SGR fueron los principales determinantes de estos resultados.
- ✓ La existencia de superávit presupuestal elevado en los últimos años podría confirmar la presencia de debilidades en la planeación financiera y contractual y en la capacidad de ejecución del gasto. Esta situación, sumada a los recursos en su tesorería al finalizar el año, representa un reto de gestión para la administración departamental.
- ✓ Al evaluar la ejecución del acuerdo de reestructuración los compromisos de pago de acreencias, se encontró que luego de cuatro años de ejecución del acuerdo de reestructuración de pasivos, el departamento reportó un saldo de \$56.640 millones, de los cuales \$17.955 millones correspondieron a la estimación de los pasivos contingentes, \$37.809 millones a saldos con los grupos de acreedores y \$876 millones a créditos condicionados (saldos por depurar). Durante el año 2013 se efectuaron pagos por \$94.500 millones, lo que permitió el saneamiento del 87% de las acreencias laborales y pensionales, el 77% de las adquiridas con entidades públicas y de seguridad social, el 9% con las entidades financieras, el 11% de los otros acreedores y el 28% de los créditos litigiosos.

- ✓ Frente al pasivo causado con posterioridad al inicio de la negociación del acuerdo de reestructuración de pasivos, la subcuenta de prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada, competencia del ente departamental, continúa deficitaria por la radicación de facturación por prestación de servicios de alto costo no incluidos en el plan obligatorio de salud subsidiado por encima de los valores presupuestados y de recobros por parte de las EPSS, lo que llevó a un faltante de \$6.047 millones, equivalente al 50% del calculado el año anterior. Cabe mencionar que estos pasivos están bajo control pues el departamento logró la suscripción de acuerdos de pago con estos acreedores con pagos equivalentes al 50% durante 2013 y 50% durante 2014.
- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el departamento cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central. Sin embargo superó los límites de gasto autorizados para la Contraloría y Asamblea Departamental. Se recomienda seguir fortaleciendo sus ingresos propios y realizar una revisión del gasto por concepto del pasivo pensional.
- ✓ De acuerdo con la información financiera obtenida para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el departamento se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2014, con indicadores de solvencia y sostenibilidad del 0% y 12%, respectivamente²¹. Una estimación más real de la capacidad de endeudamiento, eleva el indicador de sostenibilidad a 71%.
- ✓ Durante la vigencia 2013, dado el nivel de provisión del pasivo pensional que superó el 125% del cálculo actuarial y de conformidad con las normas vigentes, en especial el Decreto 055 de 2009, se procedió a suspender los aportes al Fonpet con fuentes de origen territorial a partir de 2013. Cabe mencionar que a 31 de diciembre de 2013 el cálculo actuarial del pasivo pensional sumaba \$100.734 millones, de los cuales se habían provisionado en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET \$146.650 millones, lo que significa que la entidad tenía cubierto el 146% del cálculo actuarial, aun habiendo sido receptor de desahorro de este fondo en cuantía superior a los \$113.000 millones.
- ✓ Los pasivos contingentes originados en procesos judiciales y la situación financiera de las entidades descentralizadas especialmente las del sector salud constituyeron un escenario de riesgo para sus finanzas. Como recomendación, se reitera en 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.
- ✓ Se recomienda continuar con la adopción de medidas tendientes a la adecuada administración de los recursos de salud y fortalecer los procesos de contratación y auditoría médica sobre la prestación de servicios de salud a la población pobre no afiliada y los servicios no incluidos en el plan de beneficios del régimen subsidiado que permita reducir y tener bajo control el déficit del sector salud.

²¹ Para una explicación más detallada se recomienda ver el análisis realizado en el literal B. Sostenibilidad de la Deuda del título IV. INDICADORES DE RESPONSABILIDAD FISCAL, y en el anexo metodológico que se publica en la parte introductoria de este informe.

DEPARTAMENTO DE SUCRE

BALANCE FINANCIERO	
Valores en millones de pesos	
CONCEPTOS	2013
INGRESOS (sin financiación)	522.437
INGRESOS CORRIENTES	481.084
Tributarios	95.416
No Tributarios	3.052
Transferencias	382.616
GASTOS (sin financiación)	529.487
GASTOS CORRIENTES	431.767
Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	33.200
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	6.409
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	392.157
Intereses y Comisiones de la Deuda	0
BALANCE CORRIENTE	49.317
INGRESOS DE CAPITAL	41.353
GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	97.721
BALANCE DE CAPITAL	-56.367
BALANCE TOTAL	-7.050
FINANCIACIÓN	81.194
Endeudamiento Neto	-1.500
Desembolsos	0
Amortizaciones	1.500
Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	82.694
RESULTADO PRESUPUESTAL	
INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	605.131
GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	530.987
DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	74.144
RESULTADO PARCIAL SGR + BIENIO 2013-2014	
Ingresos SGR (Incorporados + Disponibilidad inicial)	200.050
Gastos SGR (Compromisos: Inversión + Servicio de la deuda)	89.941
RESULTADO PARCIAL SGR	110.108
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	7.894
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	7.894
RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	0

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental