

# Municipio de San Juan de Urabá – Antioquia

## Diciembre 2017

---

### I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

San Juan de Urabá fue creado como municipio en 1986 y segregado del municipio de Arboletes – Antioquia, se encuentra ubicado en el occidente de la costa caribe colombiana con una extensión costera de 21.5 km y área 239 km<sup>2</sup>, dentro de la cual 92% es rural y equivalente a menos del 1% del departamento de Antioquia.

La población asciende a 26.146 habitantes, ubicada principalmente en la zona rural (68%), en su mayoría hombres (51%) y principalmente en el rango de edad de población potencialmente activa (60%).<sup>1</sup>

En 2011 el 76% de la población del municipio presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI) y 41% se encontraba en estado de miseria, con problemas de vivienda y dependencia económica, situación que es más acentuada en la zona rural.<sup>2</sup>

Su economía se fundamenta en la producción y comercialización de banano y plátano, la cual se extiende en el 18% del área municipal con una producción que supera anualmente las 42.000 toneladas, de las cuales el 25% son exportadas. No obstante, las características geográficas de la región tienen un alto potencial para el desarrollo de proyectos turísticos y actividades piscícolas.

El Municipio se encuentra ejecutando un Acuerdo de Restructuración de Pasivos ARP, suscrito en diciembre de 2010, modificado en 2012 y tiene vigencia hasta 2018. Los pasivos reconocidos ascendieron a \$8.534 millones, reorientando para su financiación el ahorro operacional y los recursos del SGP de Propósito General asignados para libre inversión (55%).

La ESE Hospital Héctor Abad Gómez del municipio de San Juan de Urabá, mediante las Resoluciones 2509 de 2012 y 1877 de 2013 fue categorizada por el Ministerio de Salud en riesgo medio, en consecuencia, suscribió un programa de saneamiento fiscal y financiero PSFF viabilizado en 2014 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mediante la Resolución 3916 de 2016 el Ministerio de Salud mantuvo la categoría de riesgo medio por la cual suscribió el PSFF.

En 2016 el municipio cumplió con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento y para las transferencias al concejo y la personería y obtuvo un resultado presupuestal positivo.

Los principales retos del municipio continúan asociados con el incremento del recaudo tributario, la consolidación de su información financiera y jurídica y el pago de las acreencias reconocidas en el acuerdo de restructuración de pasivos.

---

<sup>1</sup> DANE. Estimación y Proyección de Población Nacional, Departamental y Municipal 1985 – 2020. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). La población potencialmente activa es aquella que se encuentra en el rango entre 15 y 65 años.

<sup>2</sup> DANE. Necesidades Básicas Insatisfechas por total, cabecera y resto, según municipio y nacional a 31 de Diciembre de 2011. 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).

## II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con la información reportada por el municipio, la planta de personal del municipio tiene provistos 19 cargos, de los cuales 17 están ubicados en el despacho y las secretarías y 2 en los organismos de control. De acuerdo con el nivel ocupacional el 47% de los cargos son asistenciales, 26% directivos, 16% técnicos y 11% profesionales.

El 58% del personal activo se encuentra vinculado en carrera administrativa, 26% son de libre nombramiento y 5% nombrados por el período de gobierno.

El sector descentralizado municipal (EDS) que reporta la Contraloría General de la República CGR está conformado por la ESE Hospital Héctor Abad Gómez.

Tabla 1

INVENTARIO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS		
No	NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.		
1	E.S.E. HOSPITAL HECTOR ABAD GÓMEZ -SAN JUAN DE URABA	SALUD

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

## III. ESTRUCTURA Y DINAMICA FISCAL

### 1. Ingresos

En 2017, el municipio contó con ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR) por \$32.766 millones, presentando un crecimiento del 28% en términos reales respecto a lo recaudado en 2016 y una ejecución del 76%; 92% provino de recaudos del año y 8% correspondió a recursos acumulados en vigencias anteriores (Tabla 2).

El crecimiento de los ingresos fue consecuencia principalmente de las mayores transferencias e ingresos de capital.

Tabla 2

INGRESOS DIFERENTES AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS SGR 2016 - 2017					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Tributarios y no tributarios	2.191	2.300	1%	9%	7%
Transferencias	19.865	24.476	18%	81%	75%
Ingresos de capital	2.457	5.989	134%	10%	18%
Desembolsos del crédito	0	2.553	N/A	0%	8%
Recursos del Balance	2.043	2.485	17%	8%	8%
Otros <sup>1</sup>	413	951	121%	2%	3%
<b>RECAUDOS DEL AÑO</b>	<b>24.513</b>	<b>32.766</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> 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 de los ingresos tributarios fue explicado por los mayores recaudos por concepto de estampillas y otros impuestos (alumbrado público y contribución por contratos) que compensaron la reducción de la sobretasa a la gasolina y de los impuestos predial e industria y comercio.

Tabla 3

INGRESOS TRIBUTARIOS 2016 - 2017					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Vehículos automotores	0	0	N/A	0%	0%
Estampillas	343	683	91%	19%	31%
Sobretasa a la gasolina	425	395	-11%	23%	18%
Impuesto predial unificado	229	192	-20%	12%	9%
Impuesto de industria y comercio	278	252	-13%	15%	11%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	-100%	0%	0%
Otros impuestos	564	703	20%	31%	32%
<b>TOTAL</b>	<b>1.838</b>	<b>2.224</b>	<b>16%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

El comportamiento de las transferencias reflejó el crecimiento de los recursos asignados por el departamento de Antioquia y el FOSYGA, ya que los recursos del Sistema General de Participaciones SGP disminuyeron particularmente los destinados al sector salud.

Los ingresos de capital crecieron como consecuencia del recibo de mayores recursos del desahorro del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET, comportamiento que fue acompañado por el incremento de los recursos acumulados en vigencias anteriores (recursos del balance).

En síntesis, el comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2017 fue influenciado principalmente por el mayor desahorro de recursos del FONPET y las mayores transferencias recibidas del departamento de Antioquia y del FOSYGA. Adicionalmente, se reitera la necesidad que tiene la entidad territorial de fortalecer la gestión tributaria y de mejorar su capacidad de programar y ejecutar el presupuesto de inversión con el fin de reducir los recursos del balance.

A diciembre de 2017 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$2.326 millones<sup>3</sup>, asignados principalmente por el fondo de compensación regional. Este monto fue reportado por el municipio a la CGR y comprende la suma de las incorporaciones de la vigencia y la disponibilidad inicial,<sup>4</sup> teniendo en cuenta lo incorporado por el municipio en su presupuesto de ingresos de acuerdo con las autorizaciones dadas por el OCAD.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

Tabla 4

INCORPORACIONES PRESUPUESTALES DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2017-2018	
Ingresos corrientes	2.323	100%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	185	8%
Asignaciones Directas y/o Compensaciones	0	0%
Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación	0	0%
Fondo de Desarrollo Regional	0	0%
Recursos para la Paz	0	0%
Fondo de Compensación Regional	2.138	92%
Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena	0	0%
SGR Ejecutores de Proyectos de Inversión	0	0%
Ingresos de Capital	3	0%
Recursos del Crédito	0	0%
Recursos del Balance	0	0%
Rendimientos por Operaciones Financieras	3	0%
Desahorro FONPET	0	0%
<b>TOTAL SGR</b>	<b>2.326</b>	<b>100%</b>

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

## 2. Gastos

El gasto causado por el Municipio en la vigencia 2017 con recursos diferentes al SGR sumó \$32.386 millones que representaron el 79% de lo presupuestado y estuvieron compuestos principalmente por gastos de inversión (92%), cuyo comportamiento igualmente fue la principal causa de crecimiento del total de compromisos 59% real respecto a la vigencia anterior (Tabla 5).

Tabla 5

COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR 2016- 2017					
valores en millones de \$					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Funcionamiento	2.270	2.273	-4%	12%	7%
Inversión	16.733	29.929	72%	85%	92%
Servicio de la deuda	605	184	-71%	3%	1%
<b>TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR</b>	<b>19.608</b>	<b>32.386</b>	<b>59%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Los gastos de funcionamiento se redujeron en términos reales respecto a 2016 como consecuencia de los menores gastos de personal y el seguimiento realizado por la administración municipal a los gastos generales y transferencias.

Tabla 6

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 2016 – 2017					
valores en millones de \$					
Sin incluir sectores de educación y salud					
Concepto	Vigencia		Variación Real 2017/2016	Composiciones	
	2016	2017		2016	2017
Gastos de personal	1.439	1.414	-6%	63%	62%
Gastos generales	409	417	-2%	18%	18%
Transferencias	422	441	0%	19%	19%
Déficit fiscal de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	0	0	N/A	0%	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2.270</b>	<b>2.273</b>	<b>-4%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

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

Los nuevos compromisos de inversión en 2017 financiados con recursos diferentes al SGR crecieron 72% en términos reales respecto a 2016 producto de las mayores inversiones principalmente en vías, salud y agua potable (Tabla 7).

Tabla 7

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR			
valores en millones de \$			
Sector	Vigencia		Variación Real 2017/2016
	2016	2017	
Educación	1.817	3.893	106%
Salud	10.834	14.623	30%
Agua Potable	1.034	4.907	356%
Vivienda	217	0	-100%
Vías	111	4.522	3811%
Otros Sectores	1.643	1.968	15%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	1.077	15	-99%
<b>TOTAL</b>	<b>16.733</b>	<b>29.929</b>	<b>72%</b>

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

En resumen, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión y estuvo soportada en recursos del FOSYGA, del crédito y de cofinanciación, que permitieron el crecimiento de las inversiones en vías, salud, y agua potable, mientras que los gastos de funcionamiento se redujeron producto del seguimiento realizado por la administración municipal.

Adicionalmente, a diciembre de 2017 la entidad reportó compromisos en funcionamiento por \$43 millones con cargo a recursos del SGR.

### 3. Deuda pública

A 31 de diciembre de 2017 el saldo de deuda pública ascendió a \$2.761 millones y se encuentra contratada con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA, fue desembolsada con posterioridad a la promoción del Acuerdo de Restructuración de Pasivos, tienen como fuente de pago los recursos del SGP de agua potable, otros sectores y no tiene garantía de la Nación.

En 2017 el municipio recibió el desembolso de \$2.553 millones para la financiación de inversiones en agua potable y vías y reconoció por servicio de la deuda \$184 millones (\$160 millones por amortizaciones y \$24 millones por intereses). Durante 2017 el municipio no reconoció bonos pensionales ni realizó aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

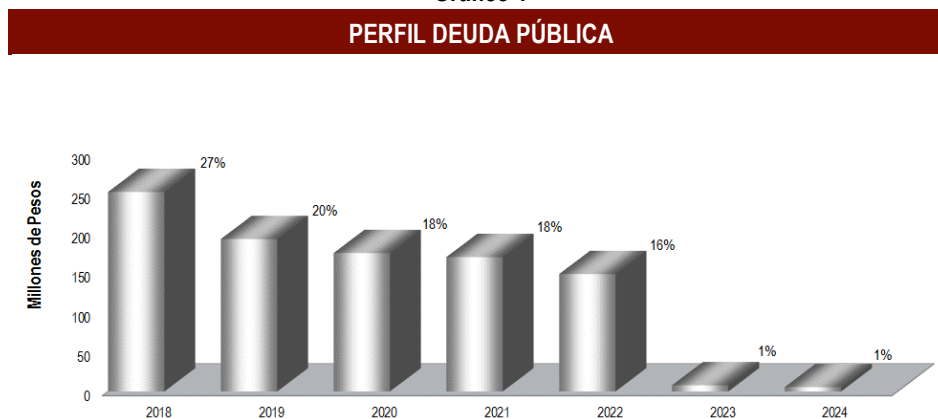
Tabla 8

SALDO Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA 2015						
valores en millones de \$						
Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	MONEDA	Tasa de interés	Márgen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2016	2017	2017			
<b>DEUDA INTERNA</b>			<b>100%</b>			
Banca Comercial Interna	0	0	0%	0	0	0
Bonos Interna	0	0	0%	0	0	0
Nación	0	0	0%	0	0	0
Infís	367	2.761	100%	\$COL	DTF	4
Proveedores y otros	0	0	0%	0	0	0
Entidades Territoriales	0	0	0%	0	0	0
<b>Total Deuda Interna</b>	<b>367</b>	<b>2.761</b>	<b>100%</b>			
<b>DEUDA EXTERNA</b>			<b>0%</b>			
<b>TOTAL DEUDA PÚBLICA</b>	<b>367</b>	<b>2.761</b>	<b>100%</b>			

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

El costo promedio de la deuda es de DTF + 4%, y el portafolio presenta una vida media de 5 años; el perfil de las amortizaciones evidencia que 65% de los vencimientos se concentra entre los años 2018 y 2020.

Gráfico 1



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 2017<sup>5</sup> resultaron inferiores a los compromisos de gasto<sup>6</sup> en \$4.498 millones. Dado que el municipio incrementó su endeudamiento neto e incorporó recursos del balance, al cierre de la vigencia se generó un superávit presupuestal de \$380 millones<sup>7</sup> (Tabla 8).

Tabla 9

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Resultado balance corriente	7.298	5.611
Resultado balance de capital	-4.063	-10.110
<b>Déficit o superávit fiscal</b>	<b>3.236</b>	<b>-4.498</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>1.669</b>	<b>4.878</b>
Endeudamiento neto	-374	2.393
Recursos del balance	2.043	2.485
Venta de activos	0	0
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>	<b>4.905</b>	<b>380</b>

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 2017 por \$2.485 millones sean menores que el resultado presupuestal generado al cierre de la vigencia 2016 (\$4.905 millones) producto de los ingresos efectivamente recibidos y los compromisos causados.

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 a diciembre de 2017 quedaron pendientes de ser comprometidos \$2.283 millones, los cuales podrán respaldar la suscripción de contratos a partir de 2017 para ejecutar proyectos de inversión previamente aprobados por el OCAD.<sup>8</sup>

### 2. Situación financiera desde la perspectiva contable

A 31 de diciembre de 2017 el municipio registró unos activos totales de \$63.690 millones y crecieron 3% en términos reales respecto a 2016, como consecuencia del incremento del efectivo, las rentas por cobrar y otros activos. El activo corriente mantuvo su representatividad dentro del total de activos en 54%. El 28% de los activos corrientes fueron activos líquidos.

En el caso de los pasivos el balance contable registró \$13.434 millones, sin embargo, se reitera que este valor debe ser ajustado teniendo en cuenta el saldo al cierre de la vigencia de la deuda financiera y de las acreencias y contingencias reconocidas en el acuerdo de restructuración de pasivos.

<sup>5</sup> Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

<sup>6</sup> Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los 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.

<sup>7</sup> 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 Municipio Nacional de Planeación DNP.

<sup>8</sup> Ley 1530 de 2012 y Ley 1744 de 2014.

### 3. Liquidez y solvencia de corto plazo<sup>9</sup>

El informe de cierre de tesorería del municipio muestra un total de recursos disponibles al final de 2017 de \$5.428 millones, representado por saldos en bancos y en encargos fiduciarios. Los recursos en mención crecieron 60% respecto a la vigencia 2016 y correspondieron principalmente a saldos con destinación específica diferentes al SGP.

Sin embargo, la información de tesorería reportada en el FUT del cierre fiscal no es consistente con el resultado obtenido con base en la información presupuestal a diciembre de 2017 ni con los actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas;<sup>10</sup> mientras en el acto administrativo y en el FUT se reportan cuentas por pagar por \$219 millones en la ejecución presupuestal se establecen cuentas por pagar que ascienden a \$203 millones.

En el caso de las reservas, en el FUT y en el acto administrativo se reportan \$6.989 millones mientras que en la ejecución se establecen \$6.825 millones, inconsistencia que se presenta en parte porque el municipio mantiene reservas constituidas al cierre de 2016 las cuales ya fenecieron y deben ser incorporadas al presupuesto de la vigencia 2018 con sus respectivas 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 para la vigencia 2018. 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 2017.
- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías del esquema anterior<sup>11</sup> ni del SGR.<sup>12</sup>
- ✓ \$2.761 millones de saldo de la deuda.
- ✓ Cero pesos de crédito nuevo en 2018<sup>13</sup>.
- ✓ Para 2018 el municipio tiene compromisos de gasto por \$229 millones contraídos mediante vigencias futuras.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> 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. Este indicador se elaboró a partir de la integración de los formularios de cierre fiscal FUT; adicionalmente incluye información sobre transferencias por cobrar del SGP. En las disponibilidades no se incluyen cuentas por cobrar de ingresos de recaudo propio, pues la experiencia indica que solamente una parte muy pequeña de los montos que las ET reportan por este concepto corresponden a facturas de cobro con alta posibilidad de generar ingresos líquidos para la entidad.

<sup>10</sup> MUNICIPIO DE SAN JUAN DE URABÁ. Secretaria de Hacienda Municipal. Resoluciones 582 y 583. 29 de diciembre de 2017.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.*

<sup>13</sup> 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 2017 y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2017.

<sup>14</sup> 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, para la vigencia 2018 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 1%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 21%.

En todo caso, se reitera que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2017.

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 y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, debidamente aprobados por el OCAD para el respectivo proyecto.

Por otro lado, el municipio al cierre de la vigencia 2017 generó déficit primario (\$1.989 millones), el cual evidencia que a mediano plazo existen riesgos para el sostenimiento de la deuda pública.

Una estimación más realista de la capacidad de pago ubica el indicador de sostenibilidad en 78%. 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 2017 tiene más de un año de causación<sup>15</sup>

Tabla 10

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2016		
valores en millones de \$		
Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	11.769	7.311
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	11.998	7.540
1.2 Vigencias futuras	229	229
2. Gastos de funcionamiento	5.154	2.432
3. Gastos Recurrentes		1.560
4. Ahorro operacional (1-2-3)	6.615	3.319
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	2.508	5.717
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	2.761	2.761
5.2 Amortizaciones de la vigencia	253	253
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		3.209
6. Intereses de la deuda	41	41
<b>SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)</b>	1%	1%
<b>SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)</b>	21%	78%
<b>SEMAFORO: Estado actual de la entidad</b>	VERDE	

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

<sup>15</sup> 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 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 2017 la relación fue 65%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Si bien el municipio realizó el seguimiento a sus gastos de funcionamiento, es evidente la reducción de los ingresos tributarios y no tributarios que componen los ICLD.

Tabla 11

INDICADORES DE LEY 617/2000 – SECTOR CENTRAL			
valores en millones de \$			
Concepto	2016	2017	Variación Real 2017/2016
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	3.191	2.761	-17%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	1.799	1.791	-4%
3. Relación GF/ICLD	56%	65%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	-24%	-15%	
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 2017 se ajusta a los objetivos de racionalización demandados por la política de disciplina fiscal vigente, sin embargo, se reitera la recomendación realizada respecto al municipio en el sentido de fortalecer su recaudo tributario y continuar con el seguimiento de sus gastos de funcionamiento.

Las tablas 12 y 13 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control municipal, frente a los límites legales del gasto.

Tabla 12

### SECCIÓN DE CONCEJO

valores en millones de \$		
Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	157	166
2. Límite establecido por la Ley 617	176	177
Remuneración Concejales	128	136
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	48	41
3. Diferencia	-19	-11

Tabla 13

### SECCIÓN DE PERSONERÍA

valores en millones de \$		
Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	103	111
2. Límite establecido por la Ley 617	103	111
3. Diferencia	0	0

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

Los gastos de los órganos de control crecieron 2% en términos reales respecto al 2016 y estuvieron dentro de los límites establecidos en la Ley 617 de 2000.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> 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 CGR en el caso de los Concejos y Personerías.

## 6. Aportes al FONPET

El municipio en la vigencia 2017 no realizó enajenación de acciones o activos, en consecuencia, no transfirió recursos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET por este concepto.

## V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

Si bien el municipio durante 2017 continuó realizando el seguimiento y racionalización de sus gastos de funcionamiento, es necesario que continúe con la ejecución de medidas que lleven al incremento de sus ICLD con el fin de reducir la dependencia de sus finanzas a las transferencias de la Nación.

Así mismo, se reitera la necesidad de que la administración territorial avance en el proceso de consolidación de la información financiera articulando las áreas de presupuesto, tesorería y contabilidad y reduzca la acumulación de recursos de vigencias anteriores.

Por otro lado, persisten posibles vulnerabilidades que podrían afectar financieramente a la entidad. Continúa llamando la atención la situación financiera de la ESE Hospital Héctor Abad Gómez, ya que su déficit fiscal y pasivos contingentes durante las últimas vigencias han tenido un comportamiento creciente.

Finalmente, es necesario que la alcaldía mantenga actualizado el inventario de procesos judiciales que cursan en su contra, cuantifique sus pretensiones y establezca una probabilidad de fallo, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos procesos que puedan configurarse como pasivos exigibles. Así mismo, es importante que realice el seguimiento respecto al inicio de procesos ejecutivos y solicite su suspensión teniendo en cuenta que el municipio se encuentra ejecutando un acuerdo de restructuración de pasivos.

### 1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Teniendo en cuenta la información reportada por el municipio en el FUT no es posible realizar un análisis de la ejecución de las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2016, ya que la información reportada no es consistente con el valor de las reservas establecido en el acto administrativo expedido por la Alcaldía (\$1.352 millones). Al parecer los valores relacionados en el FUT hacen referencia a las reservas constituidas al cierre de la vigencia 2017.

Tabla 14

RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	1.109	6.989
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	78
(-) Ejecutadas por inversión	978	970
<b>RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS</b>	<b>131</b>	<b>5.940</b>

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

De acuerdo con el acto administrativo emitido por la Secretaría de Hacienda municipal, al cierre de esta última vigencia el rezago presupuestal se incrementó llegando a \$6.989 millones, sin embargo, como ya se hizo mención, al realizar el cálculo de las reservas a partir la ejecución presupuestal estas ascienden a \$6.825 millones, diferencia que se presentan porque el municipio mantiene reservas constituidas al cierre de 2016 que ya fenecieron.

## 2. Reestructuración de pasivos corrientes (Ley 550/99)

El Municipio se encuentra ejecutando un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos ARP, suscrito en diciembre de 2010, modificado en 2012 y tiene vigencia hasta 2018. La Fiduciaria Davivienda es la encargada de administrar los recursos. El ARP reconoció inicialmente acreencias y contingencias por \$8.474 millones, ha realizado ajustes de acreencias, cuentas en investigación administrativa y contingencias por \$1.476 millones y, efectuado depuraciones por \$2.425 millones.

Con la modificación del ARP realizada en 2012 a través del Comité de Vigilancia, se acataron las sentencias emitidas por la Superintendencia de Sociedades que ordenaron anular apartes del ARP inicial y el reconocimiento de sanciones e intereses de mora en el caso de las obligaciones por aportes a pensiones y cesantías de Citicofondos, Protección y Horizonte.

A diciembre de 2017 la ejecución de pagos de acreencias por grupos es la siguiente: Grupo 1 (100%), Grupo 2 (95%), Grupo 4 (81%). Teniendo en cuenta las contingencias y cuentas en investigación administrativa el municipio ha ejecutado el 83% del acuerdo.

Tabla 15

EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE ACREENCIAS (LEY 550 DE 1999)															
Grupo	Concepto	Saldo Inicial Acreencias	Ajustes e Incorporaciones	Depuración	Total Acreencias	EJECUCIÓN - PAGOS							Pagos a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2017	% Cancelado
						2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017			
1	Trabajadores y Pensionados	796	54	240	610	530	34	24	0	0	0	22	610	0	100%
2	Entidades Públicas y de Seguridad Social	6.738	466	1.786	5.468	439	611	666	1.808	1.343	323	0	5.190	278	95%
3	Entidades Financieras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
4	Otros Acreedores	132	21	40	113	0	0	0	22	68	1	0	91	22	81%
	Cuentas en investigación administrativa / Saldos por depurar	84	21	25	80	9	0	0	0	40	0	0	49	31	61%
	Créditos litigiosos y contingencias	674	915	333	1.256	0	0	83	31	5	162	0	281	975	22%
	<b>Total Acreencias</b>	<b>8.474</b>	<b>1.477</b>	<b>2.424</b>	<b>7.527</b>	<b>978</b>	<b>645</b>	<b>773</b>	<b>1.861</b>	<b>1.456</b>	<b>486</b>	<b>22</b>	<b>6.221</b>	<b>1.306</b>	<b>83%</b>

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

En 2017 el municipio realizó una revisión de toda la ejecución del acuerdo que generó la organización del archivo de acreencias con los correspondientes soportes de exigibilidad y pago de las obligaciones. A su vez, el municipio efectuó los trámites administrativos y actos para oficializar las depuraciones realizadas.

## 3. Situación financiera del sector descentralizado

De acuerdo con los datos consignados por la EDS Hospital Héctor Abad Gómez a través del CHIP, correspondientes al CGR presupuestal,<sup>17</sup> la estructura de ingresos indica que en 2017 los ingresos totales de la EDS equivalen al 25% de los ingresos corrientes de la administración central y de acuerdo con la información contable reportada se destaca su solidez patrimonial y la no existencia de deuda; sin embargo, al cierre de 2017 la EDS cerró con un déficit fiscal de \$1.291 millones y con pasivos contingentes que ascendieron a \$1.786 millones, indicadores que vienen presentando una tendencia creciente durante las últimas vigencias.

<sup>17</sup> 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. 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.

### 3.1 Programas de saneamiento fiscal y financiero de hospitales públicos

La ESE Hospital Héctor Abad Gómez del municipio de San Juan de Urabá, mediante las Resoluciones 2509 de 2012 y 1877 de 2013 fue categorizada por el Ministerio de Salud en riesgo medio, en consecuencia, suscribió un programa de saneamiento fiscal y financiero PSFF viabilizado en 2014 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuya ejecución finalizó en 2017.

### 3.2 Pasivos contingentes

A diciembre de 2017 cursaban en contra del municipio 11 procesos judiciales por nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales, cuyas pretensiones ascienden a \$661 millones y en su mayoría se encuentran en alegatos de conclusión.

Adicionalmente, el municipio ha evidenciado la existencia de procesos ejecutivos dentro de los cuales ha solicitado a los juzgados su suspensión dada la ejecución del acuerdo de restructuración de pasivos y el pago ya realizado de algunas obligaciones.

Teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la excepción de inexistencia del título ejecutivo complejo dentro de los 6 procesos ejecutivos iniciados por FINDETER contra el municipio de San Juan de Urabá, la administración territorial se ha negado a reconocer y pagar dichas obligaciones reconocidas con anterioridad en el acuerdo de restructuración de pasivos, las cuales fueron cedidas por FINDETER a CISA y por esta a Muñoz Abogados S.A.S.

Como consecuencia de lo anterior, Muñoz Abogados interpuso inicialmente una demanda de terminación del acuerdo de restructuración de pasivos ante la Superintendencia de Sociedades, quien desestimó las pretensiones de la demanda; fallo en el cual adicionalmente la Superintendencia declaró su no competencia para revocar la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Posteriormente, fue presentada una acción de tutela por parte de Muñoz Abogados ante el Juzgado 18 Civil del Circuito de Bogotá, la cual fue negada en primera instancia e impugnada ante el Tribunal Superior de Bogotá, quien a su vez, anuló el proceso por considerar sin competencia al juzgado y aceptó nuevamente que el demandante presentara ante el Tribunal la acción de tutela, la cual fue negada e impugnada y trasladada a la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, quien igualmente negó la acción.

Finalmente, Muñoz Abogados presentó un incidente de nulidad contra la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en uno de los casos en cuestión (Resolución 872 de mayo de 2001 y en el cual se reclamaba al municipio el pago de \$914 millones); si bien el Tribunal rechazó por extemporáneo el recurso interpuesto por Muñoz Abogados y rechazó el recurso de reposición interpuesto por FINDETER, concedió el efecto suspensivo ante el Consejo de Estado al recurso de apelación interpuesto por FINDETER.

Atendiendo lo anterior, la administración municipal informó que dentro del proceso de depuración de acreencias adelantado en 2017 realizó el correspondiente procedimiento y depuró 5 de las acreencias reconocidas y cedidas por FINDETER y reclasificó la acreencia que se encuentra en discusión ante el Consejo de Estado como una obligación contingente.<sup>18</sup>

Por tanto, quedarían pendiente de pago dos acreencias no cedidas por FINDETER (\$12 millones y \$15 millones).

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

En el marco del decreto 028 de 2008 de monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones, el Municipio no ha sido objeto de medidas preventivas y/o correctivas en los diferentes sectores.

<sup>18</sup> A la fecha de elaboración del presente informe se tiene conocimiento que el 28 de febrero de 2018 el Consejo de Estado emitió el correspondiente auto en el cual rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto y ordenó devolver el expediente al Tribunal de Antioquia para su archivo.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ✓ El comportamiento de los ingresos diferentes del SGR durante 2017 fue influenciado principalmente por el mayor desahorro de recursos del FONPET y las mayores transferencias recibidas del departamento de Antioquia y del FOSYGA. Es pertinente que la entidad territorial fortalezca su gestión tributaria y mejore su capacidad de programar y ejecutar el presupuesto de inversión con el fin de reducir los recursos del balance.
- ✓ La estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión y estuvo soportada en recursos del FOSYGA, del crédito y de cofinanciación, que permitieron el crecimiento de las inversiones en vías, salud, y agua potable, mientras que los gastos de funcionamiento se redujeron producto del seguimiento realizado por la administración municipal.
- ✓ A 31 de diciembre de 2017 los activos del municipio crecieron en términos reales frente a 2016 explicado por el incremento del efectivo, las rentas por cobrar y otros activos. En el caso de los pasivos, el valor registrado no refleja la realidad del municipio, ya que no contempla de manera correcta el saldo de la deuda financiera y las acreencias y contingencias reconocidas en el acuerdo de restructuración de pasivos, por tanto, es necesario que el municipio avance en el saneamiento contable tanto de los activos como de los pasivos y en la aplicación del modelo de control interno contable reglado por la Resolución 357 de 2008 expedida por la Contaduría General de la Nación.
- ✓ La entidad territorial presentó diferencias en las disponibilidades reportadas en el FUT con el resultado obtenido con base en la información presupuestal a diciembre de 2017 y en los actos administrativos emitidos al cierre de la vigencia, en consecuencia, la administración municipal debe revisar la consistencia de esta información.
- ✓ Frente a las normas de responsabilidad fiscal, el municipio cumplió con el límite de los gastos de funcionamiento ejecutados en el nivel central y las transferencias realizadas a los órganos de control. Sin embargo, el municipio debe seguir realizando el seguimiento a sus gastos de funcionamiento y fortaleciendo sus ingresos propios.
- ✓ A 31 de diciembre de 2017 el saldo de la deuda ascendió a 2.761 millones; la totalidad de la deuda fue contratada con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA, fue desembolsada con posterioridad a la promoción del Acuerdo de Restructuración de Pasivos, tienen como fuente de pago los recursos del SGP de agua potable y de Otros Sectores y ninguno tiene garantía de la Nación. En 2017 el municipio recibió el desembolso de \$2.553 millones para la financiación de inversiones en agua potable y vías
- ✓ Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2017.<sup>19</sup> Sin embargo, una estimación más real de la capacidad de endeudamiento, que incorpora los gastos operativos en sectores de inversión, adiciona al saldo de la deuda el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2017 tiene más de un año de causación, genera un indicador de sostenibilidad del 78%.
- ✓ Es necesario que la alcaldía realice un seguimiento pormenorizado de las demandas judiciales con el fin que mantenga actualizada la cuantificación de las pretensiones y su probabilidad de fallo, de manera que pueda aprovisionar recursos para el pago de aquellos que puedan configurarse como pasivos exigibles. Así mismo, es importante que realice el seguimiento al inicio de procesos ejecutivos y solicite su suspensión teniendo en cuenta que el municipio se encuentra ejecutando un acuerdo de restructuración de pasivos.

---

<sup>19</sup> 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 SAN JUAN DE URABÁ – ANTIOQUIA****BALANCE FINANCIERO**

valores en millones de \$

	CONCEPTOS	2017
<b>1</b>	<b>INGRESOS (sin financiación)</b>	<b>27.727</b>
<b>2</b>	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>26.777</b>
3	Tributarios	2.224
4	No Tributarios	76
5	Transferencias	24.476
<b>6</b>	<b>GASTOS (sin financiación)</b>	<b>32.226</b>
<b>7</b>	<b>GASTOS CORRIENTES</b>	<b>21.165</b>
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	2.273
9	Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
10	Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
11	Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	0
12	Gastos Operativos en Sectores Sociales	18.868
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	24
<b>14</b>	<b>BALANCE CORRIENTE</b>	<b>5.611</b>
<b>15</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>	<b>951</b>
<b>16</b>	<b>GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)</b>	<b>11.060</b>
<b>17</b>	<b>BALANCE DE CAPITAL</b>	<b>-10.110</b>
<b>18</b>	<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-4.498</b>
<b>19</b>	<b>FINANCIACIÓN</b>	<b>4.878</b>
<b>20</b>	<b>Endeudamiento Neto</b>	<b>2.393</b>
21	Desembolsos	2.553
22	Amortizaciones	160
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	2.485
<b>RESULTADO PRESUPUESTAL</b>		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	32.766
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	32.386
<b>27</b>	<b>DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL</b>	<b>380</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental