

Municipio de Toledo - Antioquia

Diciembre 2017

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Las principales actividades económicas del Municipio giran en torno de la agricultura, especialmente el cultivo del café, la ganadería y la minería.

La población proyectada por el DANE para 2017 fue de 6.552 habitantes, el 15% se encuentra en ubicada en la cabecera municipal y el 85% en la rural.

La tasa de desempleo de la región (Departamento de Antioquia) continuó creciendo, se ubicó en 10.2%, aumentó 0,6 puntos con relación a 2016.

La inflación anual de la región¹ en 2017 se ubicó en 4.16%, aunque se redujo 2.4 puntos respecto a 2016, fue superior a la registrada en todo el país. Durante 2017 el nivel de pobreza monetaria del Departamento continuó presentando un comportamiento decreciente llegando a 21.3%, inferior al promedio nacional (28%); en el caso de la distribución del ingreso, el coeficiente Gini continuó con su tendencia favorable, siendo de 0.49 para 2017.

Al cierre de la vigencia 2016 la situación financiera del Municipio se caracterizó por la generación de superávit presupuestal, contribuyendo para ello el desahorro FONPET, pero fue bajo el recaudo de ingresos propios, se incumplieron los límites de gastos y estuvo comprometida su capacidad de pago.

Frente a su situación fiscal y financiera, en 2016 el Municipio se acogió a la promoción de un Acuerdo de Ley 550. Durante esa vigencia se avanzó en la determinación de derechos de votos y acreencias, frente a la cual se presentó una objeción por parte de COLPENSIONES ante la Superintendencia de Sociedades, por tanto, el proceso fue suspendido por 10 meses.

Como riesgos del proceso se identificó la débil gestión tributaria, el decrecimiento y temporalidad del impuesto de industria y comercio, la inflexibilidad de los gastos de personal de los trabajadores oficiales, por cuenta de los beneficios extralegales reconocidos en las convenciones colectivas y la situación judicial por el aumento de los pasivos contingentes.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

La estructura organizacional del Municipio al finalizar la vigencia 2017 estaba conformada por cinco secretarías de despacho: Gobierno y Servicios Administrativos, Planeación y Obras, Hacienda, Dirección Local de Salud, Desarrollo Rural y Ambiental. Al despacho del Alcalde se encontraban adscritas las oficinas asesoras de Control Interno y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos Domiciliarios.

La planta de personal fue establecida a través del Decreto No. 059 de junio de 2014. Es una planta global conformada por 40 funcionarios, de los cuales 2 son de periodo, 8 de libre nombramiento y remoción, 14 de carrera administrativa y 16 trabajadores oficiales. Por niveles 6 son directivos, 1 asesor, 2 profesionales y 15 técnicos.

Con relación al sector descentralizado (EDS), el Municipio contaba con una Entidad Social de Estado, el Hospital Pedro Claver Aguirre.

¹ Esta variación anual del IPC corresponde a la ciudad de Medellín, puesto que el DANE no mide la inflación para cada uno de los municipios del Departamento.

Tabla 1

NOMBRE ENTIDAD	SECTOR ECONOMICO
EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO - E.S.E.	
E.S.E. HOSPITAL PEDRO CLAVER AGUIRRE -TOLEDO	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 del Sistema General de Regalías - SGR por \$18.802 millones, 37% superiores frente a 2016, explicado principalmente por la incorporación de recursos no ejecutados del FONPET. El 78% correspondió a recaudos del año y el 22% a recursos acumulados de vigencias anteriores.

Este recaudo estuvo representado 51% por ingresos de capital, 39% por transferencias y 9% por ingresos propios; así mismo se observó que, a excepción del desahorro FONPET, los demás rubros del ingreso variaron positivamente.

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	1.289	1.747	30%	10%	9%
Transferencias	6.310	7.419	13%	48%	39%
Ingresos de capital	5.599	9.636	65%	42%	51%
Desembolsos del crédito	0	0	N/A	0%	0%
Recursos del Balance	313	4.192	1188%	2%	22%
Otros ¹	5.286	5.444	-1%	40%	29%
RECAUDOS DEL AÑO	13.198	18.802	37%	100%	100%

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

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

Los ingresos tributarios crecieron 24% real, como resultado del incremento de las estampillas, la contribución sobre contratos de obra y el registro de aportes para la financiación de los subsidios para los estratos 1, 2 y 3. Continuó en descenso el impuesto predial, también se destacó la desaceleración del impuesto de industria y comercio, el más importante del Municipio, cuyo comportamiento estuvo determinado por el proyecto de construcción de las obras de la Represa de Ituango.

Los ingresos tributarios estuvieron representados 36% por el impuesto de industria y comercio, 29% por estampillas, 20% por otros tributos², 8% por sobretasa a la gasolina y 6% por el impuesto predial.

² Conformados principalmente por el impuesto de alumbrado público, la sobretasa ambiental, contribución 5% sobre contratos de obra y aporte para financiación de subsidios de agua potable.

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	-100%	0%	0%
Estampillas	169	425	141%	15%	29%
Sobretasa a la gasolina	122	122	-4%	11%	8%
Impuesto predial unificado	95	91	-8%	8%	6%
Impuesto de industria y comercio	574	520	-13%	51%	36%
Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos	0	0	N/A	0%	0%
Otros impuestos	165	295	72%	15%	20%
TOTAL	1.124	1.453	24%	100%	100%

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

El Municipio continuó dependiendo de las transferencias de la Nación, así el 72% fue por cuenta del Sistema General de Participaciones - SGP, 22% de FOSYGA y ETESA y 6% del Departamento de Antioquia y otras de la Nación. Con relación a 2016, la variación de 13% fue producto del incremento del SGP - Propósito General, ya que el Municipio mejoró en los criterios de asignación en eficiencia fiscal y administrativa.

Los recursos de capital sumaron \$9.636 millones, su crecimiento se originó en mayores incorporaciones de recursos del balance³, como también en la cofinanciación que se triplicó con relación a 2016; por otra parte, aunque se redujeron los recursos del FONPET, éstos continuaron siendo una fuente de recursos importante. Los recursos de vigencias anteriores representaron el 44% de los ingresos de capital, seguidos 27% por desahorro FONPET, 24% por cofinanciación y 6% por otros recursos.

De acuerdo con lo reportado en las categorías de programación y ejecución del Sistema General de Regalías - SGR de la Contraloría General de la República - CGR, el Municipio contó con recursos durante el primer año del bienio 2017-2018 por \$238 millones. La fuente de regalías se efectuó 54% a través de los fondos de compensación, desarrollo y ciencia tecnología e innovación, 43% fortalecimiento del OCAD y 3% recursos del balance.

Tabla 4

PRESUPUESTO DEFINITIVO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2017-2018	
Ingresos corrientes	230	97%
Recursos para el Funcionamiento del Sistema	101	43%
Fondo de Compensación Regional	129	54%
Ingresos de Capital	7	3%
Recursos del Balance	7	3%
TOTAL SGR	238	100%

Fuente: DAF con base en información FUT

2. Gastos

En la vigencia 2017 el gasto ejecutado por el Municipio con recursos diferentes al SGR sumó \$16.635 millones, crecieron 79% frente a lo comprometido en 2016, gracias a la expansión de la inversión por cuenta de mayores disponibilidades de ingresos. La inversión representó 85% de todo el gasto y el funcionamiento el 15%.

³ En un gran porcentaje corresponden a recursos FONPET pendientes de ejecutar, desahorrados en 2016.

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	2.079	2.524	17%	23%	15%
Inversión	6.763	14.111	100%	76%	85%
Servicio de la deuda	86	0	-100%	1%	0%
TOTAL COMPROMISOS DEL AÑO SIN SGR	8.928	16.635	79%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información FUT

Adicionalmente, con cargo a recursos del SGR el Municipio reportó compromisos de gasto en el primer año del bienio 2017-2018 por \$202 millones. Los gastos ejecutados con esta fuente se destinaron en inversión.

Tabla 6

COMPROMISOS PRESUPUESTALES CON RECURSOS DEL SGR		
valores en millones de \$		
Concepto	BIENALIDAD	Composiciones
	2017-2018	
Gastos de Funcionamiento	0	0%
Gastos de Inversión	202	100%
Servicio de la Deuda	0	0%
TOTAL COMPROMISOS SGR	202	100%

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

Los gastos de funcionamiento crecieron 17% real con relación a 2016⁴, jalonado por el comportamiento de los gastos de personal, en donde se incrementaron los sueldos de personal, primas legales y bonificaciones. El funcionamiento estuvo representado 65% por gastos de personal, 15% por gastos generales, 12% por transferencias, 5% por otros gastos de funcionamiento y 3% por déficit fiscal.

Tabla 7

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	1.316	1.635	19%	63%	65%
Gastos generales	342	384	8%	16%	15%
Transferencias	219	301	32%	11%	12%
Déficit fiscal de funcionamiento	43	79	77%	2%	3%
Costos y gastos asociados a la operación, producción y comercialización	0	0	N/A	0%	0%
Otros gastos de funcionamiento	160	125	-25%	8%	5%
TOTAL	2.079	2.524	17%	100%	100%

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

Se destacó que dentro del sector de inversión fortalecimiento institucional, la administración comprometió erogaciones de funcionamiento (contratos de prestación de servicios) que ascendieron a \$125 millones, financiados con recursos propios, SGP Propósito General Libre Inversión y desahorro FONPET.

Al respecto, se reitera lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 3 de la Ley 617/00: "PARAGRAFO 4o. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de

⁴ Incluyen los gastos de funcionamiento ejecutados en la Secretaría de Salud y la Unidad de Servicios Públicos.

funcionamiento.” Lo anterior fue advertido al Municipio desde la negociación del Acuerdo, situación que debió haber sido corregida una vez suscrito el Acuerdo.

La inversión financiada en 2017 con recursos diferentes al SGR se duplicó en términos reales. Se resalta que la entidad territorial obtuvo mayores recursos durante 2017 provenientes especialmente del SGP, cofinanciación y del FONPET, lo que le permitió mayores inversiones para el mejoramiento de la infraestructura en los sectores de deportes, equipamiento y alumbrado público, como también en agua potable y saneamiento básico y transporte. Por otro lado, también contribuyó al crecimiento de la inversión el inicio de los pagos de acreencias reconocidas en el Acuerdo de Ley 550.

Tabla 8

GASTOS DE INVERSIÓN POR SECTORES FUENTE DIFERENTES AL SGR			
valores en millones de \$			
Sector	Vigencia		Variación Real 2017/2016
	2016	2017	
Educación	595	684	10%
Salud	3.716	3.314	-14%
Agua Potable	577	2.725	354%
Vivienda	211	349	59%
Vías	400	1.156	177%
Otros Sectores	1.264	4.999	280%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	0	884	N/A
TOTAL	6.763	14.111	100%

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

Otros sectores⁵ lideraron la inversión con 35%, seguidos por salud con 23%, agua potable con 19%, vías con 8%, déficit fiscal del Acuerdo de Reestructuración con 6%, educación con 5% y vivienda con 2%. Las fuentes con que se financió la inversión correspondieron 33% al Sistema General de Participaciones, 28% con recursos FONPET, 18% con cofinanciación, 12% con recursos del FOSYGA, 6% con otros recursos de destinación específica y 3% con ingresos corrientes de libre destinación.

3. Deuda pública

Para la vigencia 2017 el Municipio no registró créditos contratados con entidades financieras, por tanto, no presentó movimientos ni saldos de deuda financiera durante la vigencia en estudio.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado fiscal

Los recaudos efectivos de la vigencia 2017⁶ (\$14.610 millones) resultaron inferiores a los compromisos de gasto⁷ (\$16.635 millones), así el Municipio cerró con un déficit fiscal de \$2.026 millones. Por otro lado, teniendo en cuenta que la entidad incorporó en su presupuesto recursos del balance de vigencias anteriores por \$4.192 millones y no tuvo operaciones de endeudamiento, el cierre presupuestal de la vigencia fue superavitario en \$2.167 millones.

⁵ Compuestos principalmente por equipamiento municipal, deporte y recreación, atención a grupos vulnerables y fortalecimiento institucional.

⁶ Los recaudos efectivos de la vigencia no consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos de crédito.

⁷ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2017. Por tanto, no considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutados en la vigencia 2017, ni las amortizaciones de deuda.

Tabla 9

RESULTADO FISCAL DE LA VIGENCIA		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Resultado balance corriente	1.207	2.361
Resultado balance de capital	2.753	-4.387
Déficit o superávit fiscal	3.960	-2.026
Financiamiento	310	4.192
Endeudamiento neto	-3	0
Recursos del balance	313	4.192
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	4.270	2.167

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

Se resalta que este resultado se redujo frente al obtenido en la vigencia 2016, por lo que es posible colegir que persisten falencias en la planeación financiera y presupuestal, en especial con los recursos provenientes del FONPET. Por otro lado, se resalta la inconsistencia del monto de recursos del balance incorporados en la vigencia 2017, ya que el resultado presupuestal de la vigencia anterior dio cuenta de recursos sin comprometer por \$4.270 millones. Lo anterior sugiere que la administración no incorporó en el presupuesto de 2017 la totalidad de recursos de vigencias anteriores, omitiendo el principio de universalidad establecido en la Norma Orgánica de Presupuesto, al parecer podría ser explicado por las debilidades en la generación de información financiera y presupuestal. Lo anterior implica un riesgo en el manejo de los recursos, frente a lo cual se recomienda la revisión de los saldos en caja y bancos y el debido registro presupuestal y contable.

Si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una visión más integral del balance y situación financiera de la entidad territorial, se observa que el primer del bienio 2017-2018, el Municipio dejó de comprometer \$36 millones de regalías.

Tabla 10

RESULTADO PARCIAL SGR	
valores en millones de \$	
Concepto	BIENALIDAD
	2017-2018*
Total presupuesto definitivo SGR	238
Total compromisos SGR	202
RESULTADO SGR	36
Compromisos / Presupuesto Definitivo	85%
*Primer año del bienio	

2. Liquidez y solvencia de corto plazo

La entidad territorial no aportó el cierre de tesorería para efectuar el análisis de liquidez y solvencia al finalizar la vigencia 2017. De acuerdo con la información reportada en la categoría Cierre Fiscal del FUT, el Municipio contó con disponibilidades por \$6 y obligaciones por \$3 millones.

Tabla 11

INDICADOR DE SOLVENCIA A CORTO PLAZO			
valores en millones de \$			
CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	0	0	0
De destinación específica	6	3	3
SGP	1	1	0
SGP Educación	0	0	0
SGP Salud	0	0	0
SGP Agua potable	0	0	0
SGP Propósito general	1	1	0
SGP Asignaciones especiales	0	0	0
Recursos del crédito	0	0	0
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	5	2	3
TOTAL	6	3	3

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

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

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

En consecuencia, la liquidez neta generada al cierre 2017 resulta inconsistente con el balance fiscal y presupuestal (\$2.167 millones), es decir se registra una diferencia de \$2.164 millones, como también con las cifras reveladas en los estados contables, donde se registró en el grupo de efectivo (saldos en caja y bancos) \$5.227 millones. Se reitera la debilidad administrativa en la generación de información financiera y presupuestal y la falta de consolidación e integración entre áreas para el reporte de dicha información.

3. Límites de endeudamiento y balance primario

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁸, a continuación se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, bajo los siguientes supuestos:

- ✓ Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con estas (antiguo y nuevo SGR).
- ✓ Sin saldo de deuda pública a 31 de diciembre de 2017.
- ✓ Sin compromisos de servicio de la deuda en la vigencia 2018.
- ✓ Ningún compromiso de gasto para 2018 contraído mediante vigencias futuras⁹.
- ✓ No se contempla la suscripción de nuevos contratos de empréstito, ni nuevos desembolsos.

Por lo anterior, para la vigencia 2018 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 0%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 0%, considerando que no cuenta con deuda pública vigente.

⁸ Entre otros, el artículo 64 del Decreto 1949 de 2013, Reglamentario de la Ley 1530 de 2013, establece: *Artículo 64. Cálculo de la capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales designadas como ejecutoras. Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2013. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2013.*

⁹ Este supuesto se fundamenta en lo siguiente: el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2017.

Tabla 12

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO 2018		
valores en millones de \$		
Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes	6.305	5.478
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	6.311	5.483
1.2 Vigencias futuras	6	6
2. Gastos de funcionamiento	2.912	2.389
3. Gastos Recurrentes		1.407
4. Ahorro operacional (1-2-3)	3.394	1.682
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4+5.5)	0	3.920
5.1 Saldo de la deuda antes de amortizaciones	0	0
5.2 Amortizaciones de la vigencia	0	0
5.3 Créditos condonables	0	0
5.4 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.5 Pasivo diferente a financiero		3.920
6. Intereses de la deuda	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/3)	0%	0%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	0%	72%
SEMAFORO: Estado actual de la entidad	VERDE	

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

Una estimación más realista de la capacidad de pago sugiere un cambio importante en el indicador de sostenibilidad. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos propios y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública que al corte de 31 de diciembre de 2017¹⁰.

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 2017. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

El balance primario resultó positivo en \$2.167 millones. Ello implica que, si la administración decide suscribir nuevas operaciones de crédito público, contará con el respaldo financiero para atender el costo de la deuda pública.

4. Límites gastos de funcionamiento

Por clasificarse en la categoría sexta, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 617 de 2000, el Municipio debe mantener su nivel de gasto de funcionamiento en máximo el 80% en relación a los ingresos corrientes de libre destinación. Durante la vigencia 2017 el Municipio incumplió, este cálculo se ubicó 12 puntos porcentuales por encima del límite establecido legalmente.

Tabla 13

INDICADORES DE LEY 617 DE 2000 - SECTOR CENTRAL			
valores en millones de \$			
Concepto	2016	2017	Variación Real 2017/2016
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	1.834	2.161	13%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	1.734	1.989	10%
3. Relación GF/ICLD	95%	92%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	80%	80%	
5. Diferencia	15%	12%	

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

¹⁰ El pasivo no financiero de vigencias anteriores corresponde al certificado por las autoridades municipales al cierre de 2017.

Las tablas 11 y 12 muestran el comportamiento de los compromisos autorizados para los órganos de control municipal, frente a los límites legales del gasto, los cuales fueron cumplidos por estas instancias.

Tabla 14 SECCIÓN DE CONCEJO			Tabla 15 SECCIÓN DE PERSONERÍA		
valores en millones de \$			valores en millones de \$		
Concepto	2016	2017	Concepto	2016	2017
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	85	97	1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	94	105
2. Límite establecido por la Ley 617	116	126	2. Límite establecido por la Ley 617	103	111
Remuneración Concejales	89	94	3. Diferencia	-9	-5
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	28	32			
3. Diferencia	-31	-30			

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

5. Aportes al FONPET

La ejecución presupuestal no muestra la existencia de ingresos por venta de activos. Es así como el aporte al FONPET que el Municipio debió efectuar durante la vigencia 2017 se realizó directamente con los descuentos que la Nación efectúa sobre el Sistema General de Participaciones.

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Ejecución y constitución de reservas presupuestales

Con el cierre presupuestal de 2016 se constituyeron reservas presupuestales a ejecutarse en la vigencia 2017 por \$339 millones, los cuales se ejecutaron en su totalidad.

Tabla 16 RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES 2016 - 2017		
valores en millones de \$		
Concepto	Vigencia	
	2016	2017
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	166	339
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	0
(-) Ejecutadas por inversión	166	339
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	0	0

Fuente: DAF con base en información FUT

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

2. Reestructuración de Pasivos - Ley 550/99

Luego de que el proceso de negociación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos fuera suspendido por orden de la Superintendencia de Sociedades, debido a la resolución de la objeción presentada por COLPENSIONES a la determinación de derechos de voto y acreencias, situación que retrasó el proceso 10 meses, dicha objeción fue fallada a favor de la Promotoría, en consecuencia, reanudados los términos legales, el Acuerdo de Ley 550 se suscribió en octubre de 2017.

En el marco de esta suscripción, el Municipio reconoció obligaciones por \$2.875 millones y pasivos contingentes por \$1.771 millones, para un total de pasivo a reestructurar por \$4.645 millones. A diciembre de 2017 el pasivo el saldo ascendió a \$4.236 millones.

Tabla 17

MUNICIPIO DE TOLEDO - ANTIOQUIA									
Cifras en Millones de Pesos									
GRUPO	CONCEPTO	SALDO INICIAL	AJUSTES E INCORPORACION	DEPURACION	TOTAL	PAGOS 2017	TOTAL PAGOS	SALDO	% CANCELADO
1	TRABAJADORES Y PENSIONADOS	518	0	0	518	88	88	430	2 %
2	ENTIDADES PÚBLICAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL	871	0	328	543	0	0	543	0 %
3	ENTIDADES FINANCIERAS	0	0	0	0	0	0	0	0 %
4	OTROS ACREEDORES	1.485	7	0	1.492	0	0	1.492	0 %
	CUENTAS EN INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA	0	0	0	0	0	0	0	0 %
	CRÉDITOS LITIGIOSOS Y CONTINGENCIAS	1.771	0	0	1.771	0	0	1.771	0 %
	TOTAL	4.645	7	328	4.324	88	88	4.236	2%

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

Durante la vigencia 2017 el Municipio adelantó pagos efectivos de acreencias laborales por \$88 millones, 2% del total del pasivo reconocido. No obstante, cabe aclarar que adelantó los compromisos presupuestales y obligaciones por \$884 millones, los cuales fueron constituidos como cuentas por pagar en la liquidación del presupuesto de 2017.

El mayor pasivo se concentró en las contingencias judiciales, 42% del total, seguido por otros acreedores con 35%, entidades públicas y de seguridad social con 13% y laborales con 10%.

Con corte a diciembre de 2017 el Municipio provisionó el total de las rentas proyectadas en el escenario financiero, pero, para dar cumplimiento con dicha meta, destinó como fuente adicional de pago la estampilla Proadulto Mayor, teniendo en cuenta que no generó ahorro propio en la vigencia.

Tabla 18

PROVISION DE RENTAS ACUERDO DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS VIGENCIA 2017			
Fuente	Meta Escenario	Recaudo a Dic. 17	% Meta
Ahorro propio	54	-	0%
Estampilla Pro Cultura	7	2	0%
SGP- Libre inversion	886	886	93%
Deahorro FONPET	4	-	0%
Transf Sector Eléctrico	-	-	0%
Estampilla Proadulto Mayor		59	
TOTAL	\$ 951	\$ 947	100%

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

Se advirtió que la depuración de las acreencias, antes de proceder a su pago, es un compromiso dispuesto en el Acuerdo, por tanto, se recomendó continuar con el proceso de revisión de soportes que permitan evidenciar que las obligaciones a cargo son expresas, claras y exigibles.

Es pertinente verificar la información de acreedores respecto a números de cédula, de cuentas bancarias, domicilios, etc., para alimentar el Sistema de Gestión de Acreencias. De igual manera, se debe actualizar la información en dicho sistema, con relación a los pagos, indexaciones y depuraciones efectuadas, tanto en el pasivo cierto como en el contingente.

Por otro lado, se resalta que el Municipio no dió cumplimiento a la contratación del encargo fiduciario que operaría de garantía del Acuerdo, teniendo en cuenta luego de adelantar el proceso licitatorio no se presentaron oferentes. Al respecto, si bien la entidad ha efectuado los pagos de las acreencias con el fin de cumplir con la programación del escenario financiero, previa información al Comité de Vigilancia, se indicó que es un compromiso contemplado en la cláusula 23 del Acuerdo de constituir una fiducia de garantía, administración y pagos, por tanto, se recomendó a la administración municipal continuar con las gestiones para seleccionar una entidad que se ajuste a las condiciones requeridas.

3. Situación Financiera del Sector Descentralizado

Para el análisis del sector descentralizado se tomó como referencia información de la Contraloría General de la República - CGR y de la Contaduría General de la Nación - CGN. La única entidad que conforma el sector descentralizado contabilizó un déficit estimado en \$356 millones, se triplicó con relación a 2016.

Tabla 19

RESULTADO FISCAL DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	2015	2016	2017	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
E.S.E. HOSPITAL PEDRO CLAVER AGUIRRE -TOLEDO	0	-114	-356	19,31%
TOTAL	0	-114	-356	19,31%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF

Por otra parte, en 2017 los ingresos totales de la EDS representaron el 19% de los ingresos corrientes del Municipio. En relación con el endeudamiento público, no se reportó deuda pública al cierre de 2017, como tampoco calificación de riesgo vigente.

Tabla 20

INDICADORES FINANCIEROS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes			Calificación de Riesgo
	2017	2015	2016	2017	2017
E.S.E. HOSPITAL PEDRO CLAVER AGUIRRE -TOLEDO	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	Sin calificación
TOTAL	0,0%				

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF

Con base en la información contable, la entidad continuó con problemas de liquidez al cierre de 2017, ya que sus obligaciones corrientes no se alcanzaron a cubrir con sus activos líquidos. Por último la entidad no reportó pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Tabla 21

INDICADORES CONTABLES DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

NOMBRE DE LA ENTIDAD	Activos líquidos / Pasivo Corriente			Pasivo Total / Activo Total			Pasivos Contingentes por Demandas Judiciales		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
E.S.E. HOSPITAL PEDRO CLAVER AGUIRRE -TOLEDO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0	0	0
TOTAL							0	0	0

Fuente: CGR, CGN y DGCPTN, cálculos DAF

Las Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003 establecen que las EDS deben ser financieramente autosuficientes, no generar déficits fiscales recurrentes y contar con una calificación de riesgo crediticio para realizar operaciones de endeudamiento público. Se reitera la importancia de efectuar un seguimiento más riguroso por parte del sector central y la necesidad de adoptar medidas de saneamiento fiscal y financiero en este sector.

3.1 Programas de Saneamiento Fiscal y Financieros de Hospitales Públicos

Con base en la Resolución No.2249 de 2018, la ESE municipal está adelantando un Plan de Gestión Integral del Riesgo PGIR con la Superintendencia Nacional de Salud.

4. Pasivos contingentes¹¹

De acuerdo con la información reportada para la suscripción del Acuerdo, el Municipio registró 6 procesos vigentes en contra. La cuantía de las pretensiones ascendía a \$1.771 millones. Las reparaciones directas eran los procesos más importantes y costosos para la entidad territorial, concentraban el 91% de las pretensiones, seguidos de los procesos ordinarios laborales (6%) y las acciones contractuales (3%).

¹¹ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.

Tabla 22

PROCESOS JUDICIALES POR TIPO DE PROCESO						
valores en millones de \$						
TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Acción de Grupo	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Cumplimiento	0	0	0	0	0%	0%
Acción Popular	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Tutela	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	0	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	0	0	0	0	0%	0%
Acción Contractual	1	1	45	45	3%	3%
Acción de Reparación Directa	3	3	1.617	1.617	91%	91%
Acción de Lesividad	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Contractual	0	0	0	0	0%	0%
Ejecutivo Singular	0	1	0	50	0%	3%
Ordinario Laboral	2	1	109	59	6%	3%
Administrativo de Cobro Coactivo	0	0	0	0	0%	0%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	0	0	0	0%	0%
Otros	0	0	0	0	0%	0%
TOTAL	6	6	1.771	1.771	100%	100%

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

No obstante, la administración municipal con posterioridad informó sobre la existencia de 9 procesos judiciales en contra de la entidad territorial. El área jurídica del Municipio indicó que la que representa la mayor pretensión corresponde a la interpuesta por la Señora Lilibian Marín Patiño y otros, por valor de \$1.000 millones, pero según la evaluación jurídica se tiene una probabilidad baja de perder. Se llamó la atención acerca de la inconsistencia de la información de los demandantes, ya que se relacionaron nuevos procesos y se excluyeron los incorporados en el inventario de procesos judiciales con el cual se suscribió el Acuerdo; así mismo se observó la inclusión en el inventario de procesos ejecutivos cuyas acreencias fueron reconocidas como ciertas y, en consecuencia, fueron objeto de reestructuración.

Con la información aportada preocupa el incremento del pasivo contingente, que de la suscripción del Acuerdo pasó de \$1.771 millones a \$2.231 millones, por tanto, se recomendó revisar el estado de los procesos, actualizar el inventario de procesos judiciales y adelantar, si a ello hay lugar, las acciones tendientes a la solicitud de terminación de los procesos ejecutivos.

La situación judicial puede representar un impacto financiero significativo a las finanzas municipales. Por lo anterior, la administración debe actualizar el riesgo de fallo de las demandas en contra, de manera que pueda provisionar recursos para el pago de aquellas que lleguen a configurarse como pasivos exigibles.

5. 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 - SGP, el Municipio no ha sido objeto de medidas preventivas y/o correctivas en los diferentes sectores.

6. Otros Riesgos

Debilidades en la gestión tributaria, por la ausencia de acciones de cobro y fiscalización de los tributos y el decrecimiento y temporalidad de los anticipos del impuesto de industria y comercio, ya que se prevé que las obras de la construcción de la Represa de Ituango se extienden hasta junio de 2019.

Las inflexibilidades de los gastos de personal generadas por los trabajadores oficiales, por cuenta de los beneficios extralegales reconocidos en las convenciones colectivas.

Las órdenes de prestación de servicios, que ejercen funciones administrativas, canceladas a través del sector de fortalecimiento institucional, lo que impacta el indicador de límite de gasto y constituye un evento de riesgo que trata el Decreto 028, considerando la prohibición legal de financiar con dicha fuente contratos para la prestación de servicios de funciones administrativas.

Las obligaciones a favor de los Fondos de Pensiones por concepto de aportes pensionales, frente a las cuales no se ha establecido conjuntamente con estos acreedores el monto real adeudado para proceder al pago.

Inconvenientes para la entrega de información financiera por parte de la entidad territorial, lo que retrasa efectuar el debido seguimiento.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En 2017 el Municipio registró un crecimiento de 37% de sus ingresos, ya que continuó el desahorro FONPET, se fortaleció la cofinanciación y se percibieron mayores recursos del SGP por eficiencia fiscal. Considerando que al finalizar la vigencia se generó superávit presupuestal y primario, este estuvo determinado por recursos del balance, por lo que se requiere mejorar la planeación financiera, con el fin de optimizar el uso de los recursos municipales.

Persiste la dependencia de las transferencias de la Nación y el recaudo tributario es a voluntad del contribuyente, se requiere fortalecer el recaudo de los ingresos propios, adoptando políticas de fiscalización y cobro. Para fortalecer la gestión tributaria, se recomienda revisar y depurar la base de datos de los impuestos y determinar la cartera cobrable, con el fin de iniciar las acciones de cobro coactivo, previo proceso de cobro persuasivo. También es indispensable actualizar el Reglamento de Cartera, conforme lo establece la Ley 1066 de 2006 y Decreto 4473 de 2006.

Gracias a los mayores recursos percibidos, el Municipio duplicó la inversión social, especialmente en infraestructura. Los sectores más beneficiados fueron agua potable, vías, deportes y equipamiento municipal.

Los indicadores de límite de gastos que trata la Ley 617 de 2000 fueron incumplidos en el sector central. Se insiste en aplicar medidas de racionalización del gasto de funcionamiento, austeridad en los gastos de personal y procurar su financiamiento con las fuentes legalmente establecidas, es decir, con ingresos corrientes de libre destinación, ya que se evidenció que la administración atendió gastos de este tipo (contratos de prestación de servicio, asesorías, etc.) con rentas de destinación específica como el SGP Propósito General libre Inversión y recursos FONPET.

En los términos de la Ley 358 de 1997 el Municipio cuenta con capacidad legal de endeudamiento. No obstante, el déficit acumulado afecta su capacidad real.

La administración cumplió con la provisión de rentas para la financiación del Acuerdo e inició el pago de acreencias, sin embargo, presenta problemas con la contratación del encargo fiduciario debido a que no se presentaron oferentes en el proceso de licitación. Si bien el Municipio continuará con el pago de las acreencias reestructuradas conforme el Acuerdo, se recomienda a la entidad continuar con la provisión mensual de los recursos reorientados a la financiación del Acuerdo y efectuar los pagos en respecto de la prioridad establecida.

Ante la ausencia del encargo fiduciario, se sugiere constituir un fondo de contingencias y de reserva para el pago de cesantías, con el objeto de tener los recursos disponibles en el caso de que se presenten obligaciones exigibles por cuenta de demandas y/o solicitud de pago de cesantías de régimen retroactivo. Debido a que este fue un compromiso establecido en el Acuerdo, se propuso convocar a la Asamblea de Acreedores para explicar la situación de la contratación del encargo y poner a su consideración la modificación de la cláusula que estableció esta obligación.

Se recomienda dar estricta aplicación del parágrafo 6 de la cláusula 9, cláusula 10 y cláusula 15 del Acuerdo de Ley 550 suscrito, referidas a la verificación de la existencia cierta de las acreencias objeto de reestructuración, y a la comprobación de la evidencia documental de su exigibilidad, necesarias para proceder con los pagos, siguiendo para el efecto lo establecido en la Resolución 357 de la CGN.

La situación judicial representa un riesgo financiero, más cuando se desconoce con certeza el número de procesos en contra y el valor de sus pretensiones y/o cuantías. Es necesario actualizar el inventario de procesos judiciales, para ello se deberá solicitar la información a los diferentes despachos judiciales y tribunales, como también estar al tanto de las etapas procesales y así garantizar una adecuada defensa técnica.

MUNICIPIO DE TOLEDO

BALANCE FINANCIERO		
valores en millones de \$		
	CONCEPTOS	2017
1	INGRESOS (sin financiación)	14.610
2	INGRESOS CORRIENTES	9.166
3	Tributarios	1.453
4	No Tributarios	294
5	Transferencias	7.419
6	GASTOS (sin financiación)	16.635
7	GASTOS CORRIENTES	6.805
8	Funcionamiento (Sin incluir secretarías de educación y salud)	2.524
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	4.281
13	Intereses y Comisiones de la Deuda	0
14	BALANCE CORRIENTE	2.361
15	INGRESOS DE CAPITAL	5.444
16	GASTOS DE CAPITAL (Formación bruta de capital)	9.830
17	BALANCE DE CAPITAL	-4.387
18	BALANCE TOTAL	-2.026
19	FINANCIACIÓN	4.192
20	Endeudamiento Neto	0
21	Desembolsos	0
22	Amortizaciones	0
23	Recursos del Balance y Otros (Venta de activos y reducción de capital de empresas)	4.192
RESULTADO PRESUPUESTAL		
25	INGRESOS TOTALES (Incluye financiación)	18.802
26	GASTOS TOTALES (Incluye financiación)	16.635
27	DÉFICIT O SUPERÁVIT PRESUPUESTAL	2.167
EJECUCION RESERVAS PRESUPUESTALES VIGENCIA ANTERIOR		
33	Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	339
34	Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	339
35	RESULTADO EJECUCIÓN RESERVAS	0

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal