

**ANALISIS DEL MARCO INSTITUCIONAL DE RESPONSABILIDAD  
FISCAL APLICABLE A LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS  
SUBNACIONALES EN COLOMBIA**

**Dirección General de Apoyo Fiscal  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

**Bogotá, Diciembre 11 de 2007**

## **Introducción**

Uno de los principales objetivos de la descentralización es asegurar una mayor cobertura y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos. La Constitución de 1991 aceleró el proceso de descentralización fiscal en Colombia ampliando las competencias y recursos de las entidades territoriales y consagrando su autonomía administrativa, presupuestal y política.

Una de las principales lecciones dejadas por tres lustros de aplicación de los mandatos constitucionales de 1991 en materia de descentralización es la necesidad de encontrar un adecuado balance entre el ejercicio de la autonomía territorial y la necesidad de mantener finanzas sanas.

Desequilibrios fiscales territoriales pueden conducir a situaciones de inestabilidad macroeconómica capaces de truncar procesos avanzados de descentralización. Con el fin de evitar ese tipo de eventos es necesario construir instituciones fuertes encargadas de formular y hacer cumplir prácticas de responsabilidad fiscal tanto a nivel nacional como subnacional.

El proceso de formación de este tipo de instituciones es complejo: la puesta en marcha de la descentralización es un proceso dinámico de ensayo y error cuyo desarrollo demanda un compromiso permanente e integral de los actores políticos, económicos y sociales que participan en él.

Como respuesta a la crisis fiscal territorial vivida a finales del milenio pasado Colombia evolucionó en este proceso. Desde 1998 el país se viene esforzando por adoptar un marco legal de responsabilidad fiscal territorial, cuyo pilar fundamental es definir de manera clara las restricciones presupuestales entre los niveles de gobierno, de tal forma que sea posible expandir la inversión territorial sin incurrir en excesos de gasto y deuda que lleven a rescates nacionales y por esa vía a una pérdida real de la autonomía territorial.

Las evaluaciones del proceso, luego de adoptar dicho marco legal, han evidenciado la necesidad de avanzar en la identificación de la incidencia de las entidades descentralizadas subnacionales sobre el desempeño fiscal territorial.

Consciente de esta situación la Dirección de Apoyo Fiscal incluyó, dentro de las actividades de su plan de acción 2007, la presentación de propuestas para formular una política integral de responsabilidad fiscal del sector descentralizado territorial.

El objetivo de este documento es analizar las fortalezas y debilidades del marco institucional sobre responsabilidad fiscal de las EDS en Colombia, teniendo como referencia la experiencia nacional e internacional.

El documento se estructura en cuatro partes. En la primera se presenta la experiencia internacional sobre responsabilidad fiscal de EDS, con énfasis en los aspectos correspondientes a la creación, fusión, liquidación, monitoreo,

control y rendición de cuentas de este tipo de entidades. En la segunda se presenta el marco institucional vigente en Colombia sobre los mismos aspectos. En la tercera se presentan los resultados de dos encuestas hechas por la DAF a funcionarios de las entidades territoriales sobre la aplicación de dicho marco institucional en sus jurisdicciones. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

## **1. EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

La mayoría de las normas expuestas a continuación sobre responsabilidad fiscal aplicables a EDS surgió como respuesta a eventos de crisis que atentaron contra la salud fiscal territorial y nacional.

Los casos presentados también tienen en común haber sido adoptados en países federados, donde los gobiernos subnacionales tienen un alto grado de autonomía fiscal y política. Es importante examinar estos casos porque actualmente Colombia es, después de Brasil y Argentina, el tercer país de América Latina más descentralizado según el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup>.

### **1.1 ESTADO DE NAYARIT (MÉXICO)**

Los Estados mexicanos están facultados para promulgar su propia Constitución y leyes. Partiendo de esto, la Constitución Política del Estado de Nayarit faculta al Congreso del Estado, por medio del artículo 47, a otorgar facultades al Ejecutivo del Estado para que constituya empresas públicas y organismos descentralizados. Esto se articula con la potestad que tienen los Gobernadores de crear organismos y empresas públicas descentralizadas.

A su vez, el Congreso del Estado está facultado para expedir leyes que regulen la utilidad de las empresas públicas. Esto le permite al poder legislativo del Estado hacer un control político a los titulares de la administración central y descentralizada.

El Estado de Nayarit ubicado en la costa central del pacifico mexicano, cuenta con una Ley de Empresas Públicas Descentralizadas por medio de la cual regula los organismos y empresas públicas que constituya el gobierno del Estado.

Es de destacar que esta Ley establece un sistema de control a este tipo de entidades por medio de auditorías e inspecciones técnicas que realiza el poder ejecutivo del Estado.

Aparte de este control, el gobierno central del Estado cuenta con un libro de registro de la institución, organismo o empresa de participación estatal, con indicación de los aportes de capital que se hayan efectuado.

---

<sup>1</sup> Comparar Banco Interamericano de Desarrollo. Descentralización en Colombia, Nuevos Desafíos, Departamento Regional de Operaciones, División de Países, Bogotá, enero de 1998.

El Ejecutivo del Estado tiene facultades para revisar los estados financieros, sistemas de contabilidad, de control y de auditoría internos de empresas públicas; fijar las normas conforme a las cuales el Auditor externo deba presentar los informes y vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.

Una vez que el Ejecutivo del Estado cuente con la información de las empresas públicas de éste, el Ejecutivo Central debe publicar en el Periódico Oficial, una lista de las empresas públicas sujetas a control y vigilancia del mismo. Finalmente, el Ejecutivo del Estado debe llevar un registro de empresas públicas del Estado.

Las entidades constituidas con aportes públicos, dentro del Estado, cuentan con un Consejo de Administración que fija sus administradores generales, tasas mínimas de utilidad anual de acuerdo con las bases sociales, económicas y técnicas que procedan; a su vez, fijan las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

En cuanto a las empresas públicas del Estado, es obligación de éstas:

-Presentar oportunamente al Ejecutivo del Estado sus presupuestos y programas anuales de operación, así como informar de sus estados financieros.

-Dar todo tipo de facilidades al Ejecutivo del Estado y a las Instituciones, organismos descentralizados o empresas de participación estatal del Gobierno Federal, en su caso, para que conozcan, investiguen, revisen y verifiquen, sin alguna limitación, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción y en general la totalidad de operaciones que se relacionen indirecta o directamente, con los fines u objeto de la empresas públicas.

-Publicar cada año en el Periódico Oficial del Estado y dentro de los dos meses siguientes a la terminación del ejercicio correspondiente, sus estados financieros, para lo que requieren la autorización del Ejecutivo del Estado.<sup>2</sup>

-Este Estado, cuenta, a su vez, con una Ley que regula la deuda pública del Estado, constituida por las obligaciones directas y contingentes derivadas de empréstitos, créditos, o financiamiento que constituyan deuda, donde se tiene en cuenta a las empresas de participación estatal y municipal y los órganos descentralizados.

-La Ley define obligaciones y funciones de los órganos en materia de deuda pública, estipulando competencias para el Congreso del Estado, como la entidad

---

<sup>2</sup> Ver Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit. "Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit". Documento electrónico.

que autoriza los montos de endeudamiento neto para el financiamiento del Estado, de los Municipios y de las entidades Paraestatales y Paramunicipales.

-Además de las competencias asignadas a las entidades mencionadas anteriormente, el Estado cuenta con una Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, la cual asume las funciones de:

-Conocer y evaluar las necesidades de crédito de las entidades del Ejecutivo Estatal, las entidades paraestatales y paramunicipales y los órganos descentralizados.

-Evaluar y determinar la capacidad de endeudamiento de dichas entidades.

-Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la Deuda del Sector Público y recomendar las políticas aconsejables para mantenerla dentro de su capacidad de pago.

-Evaluar y emitir opinión respecto de los empréstitos o créditos que solicite el Estado o de aquellos que requieran su garantía.

-Asesorar a las entidades señaladas, anteriormente.

-Recabar y mantener actualizada la información sobre las entidades financieras con las cuales pueda realizarse la contratación de Deuda Pública.

-Proponer las medidas de coordinación de las entidades señaladas en lo que se refiera a la captación de recursos crediticios, que incluyan lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los financiamientos.<sup>3</sup>

En los casos en que por circunstancias extraordinarias se requiera el aval del Gobierno del Estado respecto de obligaciones de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria o fideicomisos, la solicitud se formulará por conducto del Ayuntamiento respectivo y contendrá además la autorización del Cabildo y del órgano de gobierno interno de las citadas entidades y la justificación del carácter extraordinario de su solicitud. El Ejecutivo del Estado, resolverá sobre la procedencia de la solicitud en razón a la capacidad que tenga para adquirir obligaciones contingentes.

Es importante resaltar que todas las obligaciones directas, indirectas y contingentes que contraigan las entidades públicas se deben inscribir en el Registro de Deuda Pública Estatal, presentando para tal efecto la documentación correspondiente. El Registro está a cargo de la Secretaría de Finanzas del Estado.

---

<sup>3</sup> Ver Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit. “Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit”. Documento electrónico.

En el Registro de Deuda, Pública, se anotan los siguientes datos:

-El número progresivo y fecha de inscripción.

-Características del acto, identificando las obligaciones contraídas, entidad que suscribió la obligación, objeto, plazo y monto, en su caso, entidad que otorga el aval.

-Las fechas de las publicaciones de los decretos de autorización del Congreso del Estado.

-En el caso de los Municipios y sus Entidades, la fecha del acta de Cabildo u órgano interno de Gobierno, en la cual se autoriza a éstos a asumir obligaciones, a solicitar el aval del Gobierno del Estado y en su caso, a afectar garantías. Así mismo, se hará constar la autorización del Congreso del Estado.<sup>4</sup>

Esta regulación se desarrollo a mediados de los años noventa, con el fin de reducir posibles amenazas fiscales que se pudieran presentar en materia de deuda pública<sup>5</sup>. Como complemento de la regulación presentada, el Congreso del Estado de Nayarit cuenta con un Órgano de Fiscalización Superior que hace seguimiento a todas las entidades centrales y descentralizadas del Estado y los Municipios. Bajo este procedimiento de auditoría se evalúa:

-Los Avances de Gestión Financiera y Cuenta Pública para constatar, que los informe hayan sido presentados a tiempo ante el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

-Que haya coincidencia por parte del reporte hecho por la entidad ante la Cuenta Pública anual de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado y el de la Cuenta Pública disponible al interior de la entidad.

-Que los reportes de los estados financieros que se acompañan en los reportes de gestión financiera y Cuenta Pública sean compatibles con los informes de los auxiliares contables respectivos.

-Verificar que las operaciones relativas a los ingresos, egresos y otros conceptos hayan sido contabilizados.

-Verificar que las erogaciones se hayan clasificado contablemente, conforme a la clasificación por objeto del gasto.

-Verificar los montos de los productos financieros generados por los recursos administrados por la entidad paraestatal o paramunicipal se hayan registrado con el respectivo tiempo y forma.

---

<sup>4</sup> Ver Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit. “Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit”. Documento electrónico.

<sup>5</sup> Comparar Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit, “Ley Deuda Pública Estado de Nayarit ”. Documento electrónico

-En caso de reliquidación, la entidad debe cumplir con los requisitos establecidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles.<sup>6</sup>

## 1.2 BRASIL

La organización político – administrativa de la República Federativa del Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios los cuales son autónomos en términos de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.

Ésta le confiere la potestad tanto a los Municipios como a la Federación de explotar directamente o mediante concesión a empresas bajo control de la capital estatal servicios públicos, en coordinación con los Estados.

A partir de las competencias constitucionales sobre la prestación de servicios públicos entre niveles de gobierno. El gobierno nacional identifica los sectores con riesgo de insolventa fiscal, a partir de la estructura financiera y resultados operacionales de las EDS estatales y municipales<sup>7</sup>.

Adicionalmente, la Ley de Responsabilidad Fiscal limitó el porcentaje constitucional de gastos de Estados y Municipios con el fin de reducir las transferencias, participación accionaria y contratación de deuda de los Estados y Municipios en EDS<sup>8</sup>.

Estas medidas llevaron a que muchas EDS suscribieran Acuerdos de Renegociación de Deuda y Programas de Recuperación Fiscal (FERIS). La Ley de Responsabilidad Fiscal, a su vez, estableció que para comprometer gastos en la creación de una nueva EDS los Estados y municipios deben identificar su fuente de ingreso o reducir otro tipo de gasto.

Esta Ley, a su vez, obliga a que se publique un Informe de Gestión Fiscal anual, de fácil acceso a los ciudadanos para que estos ejerzan un control sobre el estado de las cuentas de todas las entidades de su jurisdicción donde el Estado o Municipio tiene participación.

La Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña, aprobada en mayo de 2000, se establece, entonces, como una herramienta que impone orden y responsabilidad en el gasto de los Estados por medio de un marco general para la planificación y ejecución del presupuesto, así como para la presentación de informes, aplicable a todos los niveles del gobierno, incluidas las EDS.

---

<sup>6</sup> Ver Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit, “Ley Deuda Pública Estado de Nayarit”. Documento electrónico

<sup>7</sup> Comparar Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, “Finanzas Publicas de Brasil 2002 – 2003”. Documento electrónico.

<sup>8</sup> Comparar Ministerio de Planejamento du Brasil, “Cartilla sobre Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil”. Documento electrónico.

La Ley de Responsabilidad Fiscal fue parte de la respuesta estatal a la crisis fiscal y financiera de finales del milenio pasado.

### **1.3 ESTADOS UNIDOS: MODELO DE OHIO**

Los Estados Unidos de América se constituyen como una nación federada, estructurada política y administrativamente bajo una alta autodeterminación de los Estados para organizar los asuntos de su competencia. Cada Estado promulga sus propia Constitución y determina su organización institucional de acuerdo con las especificidades de su territorio.

Los niveles subnacionales en este país se constituyen en:

- State: nivel estatal que regula el territorio de su jurisdicción.
- Counties: gobiernos territoriales intermedios
- Cities: ciudades o municipios
- Town: ciudades pequeñas
- Town Ships: pequeñas unidades administrativas locales

El Estado se constituye en un nivel que cuenta con una alta autonomía en el manejo de los temas políticos, económicos, jurídicos y sociales dentro de su jurisdicción.

Los gobiernos locales experimentaron en las décadas de los años 70 y 80 déficits fiscales significativos, que llevaron a la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales –CARI- (Advisory Commission on Intergovernmental Relation (ACIR)) a realizar una serie de estudios sobre emergencias fiscales locales.

A partir de estos estudios, se recomendó a los Estados adoptar sistemas de monitoreo que permitiera prevenir o corregir emergencias fiscales.

El Estado de Ohio desarrolló un sistema de monitoreo fiscal denominado “Programa de Seguimiento Fiscal”. A continuación se exponen las principales características de este sistema.

#### **1.3.1 Modelo de Ohio.**

El Estado de Ohio implementó un sistema de monitoreo denominado Programa de Seguimiento Fiscal, similar al implementado por el Servicio Nacional de Climatología. El sistema se basa en alertas tempranas que identifican riesgos financieros e identifican incumplimientos de normas y directrices de responsabilidad fiscal.

El sistema de seguimiento fiscal es implementado por la oficina de Auditoría, la cual revisa y determina cuando el gobierno local o alguna de sus entidades se están acercando a un posible estado de emergencia fiscal, los motivos para ello son la existencia de una cualquiera de las siguientes situaciones:

- Cuando las cuentas por pagar existentes un mes antes de finalizar el año fiscal, no cubiertas con recursos líquidos de dicha vigencia, exceden 1/12 del presupuesto de gastos de dicho año.
- Cuando las cuentas por pagar existentes un mes antes de culminar el año fiscal, no cubiertas con recursos líquidos de dicha vigencia, excedan una doceava parte de los ingresos corrientes de la vigencia fiscal anterior.
- Cuando la diferencia entre el déficit fiscal del año anterior y el superávit fiscal del presente año exceden 1/12 del presupuesto total de gastos totales del año presente.
- Cuando al finalizar el año fiscal anterior la diferencia entre el efectivo y las inversiones líquidas respecto a los cheques y cuentas por pagar en poder de la tesorería exceden 1/12 de la totalidad de los recursos líquidos recibidos por la tesorería durante el año fiscal precedente.<sup>9</sup>

Una vez determinada alguna de las anteriores situaciones, el Auditor del Estado debe hacer la declaración con la necesidad de adoptar un programa de seguimiento fiscal al gobierno local y sus entidades.

En muchos casos, las entidades después de atender una señal de riesgo, deben comenzar a incrementar sus reservas en efectivo. A su vez, cuando las autoridades o instituciones locales reciben un aviso de riesgo, éstas cuentan con la asesoría de la Auditoría General para suplir estos problemas.

El Código del Estado de Ohio de Emergencias Fiscales Locales, igualmente establece las condiciones que pueden constituirse en una emergencia fiscal, las cuales son clasificadas en seis tipos de Test:

- Test 1 (insolvencia): la existencia de incumplimientos en el pago de una obligación de deuda pública por más de treinta días.
- Test 2 (atrasos en salarios): retraso superior a treinta días en el pago de los salarios a los empleados.
- Test 3 (solicitud de transferencias): la necesidad de reasignar ingresos corrientes de niveles de gobierno superior como el federal o el estatal a un estado o municipio.
- Test 4 (atraso en el pago a proveedores): existencia de cuentas por pagar sin respaldo de caja para cubrirlas con mora superior a 30 días, cuyo monto supere la sexta parte de los ingresos totales del año anterior.
- Test 5 (déficits): déficit fiscal que exceda la sexta parte de los ingresos totales netos de crédito de la vigencia anterior.
- Test 6 (escasez de efectivo): si el efectivo y las inversiones líquidas disponibles en la tesorería son menores que los recursos registrados

---

<sup>9</sup> Ver Ma, Jun, *Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences*, 2001. p. 51

por dicho concepto en el balance contable en un sexto del total de efectivo disponible en tesorería el año anterior.<sup>10</sup>

Lo más destacable del modelo de Ohio es que institucionaliza un sistema de alertas tempranas mediante el monitoreo y seguimiento del desempeño fiscal tanto de la administración central como de las EDS. El modelo emplea indicadores numéricos que identifican riesgos concretos de tal forma que permite identificar, prevenir y tomar acciones específicas para evitar situaciones estructurales de insolvencia fiscal. Cubre todos los municipios mediante un sistema de información integrado y se fundamenta en indicadores objetivos, lo cual reduce la injerencia de presiones políticas de corto plazo en la toma de decisiones.

#### **1.4 COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

La Comunidad Autónoma de Andalucía es una de las 17 comunidades autónomas que conforman el Estado español. Su región se compone de 8 provincias ubicadas a lo largo de la zona costera del sur de España.

El Municipio es la unidad territorial básica, goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus competencias.

La Constitución Política de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por medio del artículo 68, establece la posibilidad de constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de sus competencias<sup>11</sup>.

El régimen jurídico de las empresas públicas, se establece en la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía –LGHPCA-. Se resalta el reconocimiento de organismos descentralizados, los cuales se definen en el artículo 4 de la Ley mencionada, donde establece que los organismos autónomos son creados por una Ley del Parlamento de Andalucía.

En esta Ley se definen las EDS como organismos autónomos de carácter administrativo, comercial, industrial financiero o análogo.

En el artículo 6, de la misma Ley, se definen a las empresas públicas como:

- Sociedades mercantiles en cuya participación el capital mayoritario, pertenezca directa o indirectamente a la Administración de la Junta de Andalucía o de sus órganos autónomos y demás entidades de derecho público.
- Las entidades públicas con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ver Ma, *Jun, Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments: Selected Country Experiences*. p. 52

<sup>11</sup> Las competencias que han sido otorgadas a las Comunidades Autónomas en España son: a. Organizar sus propias instituciones de gobierno; b. La planeación de ciudades; c. Establecer la política de viviendas; d. Las Obras públicas; e. La política forestal; y f. La protección de medioambiental

Las empresas públicas de la Comunidad se rigen por su legislación específica, por las normas de derecho mercantil, civil o laboral. La Consejería de Economía y Hacienda tiene la competencia de avaluar el manejo administrativo, financiero y contable de sus EDS, para lo cual puede contratar auditorías técnicas y financieras.

Así mismo, las EDS están sometidas al régimen de contabilidad pública, lo que las obliga a rendir cuentas ante el Tribunal de Cuentas, el Parlamento y la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Además, las empresas públicas deben tener un control de eficacia de los programas de actuación, inversión y financiación por las Consejerías de las cuales dependan directamente, esto lo hacen conjuntamente con la Consejería de Economía y Hacienda.

Las empresas públicas de Andalucía deben elaborar un programa de actuación, inversión y financiación para cada año siguiendo lo establecido en el artículo 57 de la LGHPCA<sup>13</sup>.

A su vez, deben elaborar un presupuesto de funcionamiento y otro de inversión correspondiente al año fiscal siguiente, detallando las fuentes de financiación.

En cuanto al régimen financiero, las empresas públicas deben remitir a la Dirección General de Tesorería y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda las solicitudes de autorización de las operaciones de endeudamiento para su posterior tramitación de acuerdo con el artículo 70-4 de la LGHPCA.

Con carácter trimestral las empresas públicas deben reportar ante la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, dentro de los quince días siguientes a la finalización del trimestre correspondiente, información relativa a su endeudamiento. De la misma forma deben reportar la situación de sus activos y pasivos financieros.

Anualmente la Dirección General de Patrimonio de la Consejería de Economía y Hacienda elabora una memoria del sector público empresarial de la Comunidad

---

<sup>12</sup> Ver Parlamento de la Comunidad Autónoma de Andalucía. “Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía –LGHPCA-“, Artículo 6.

<sup>13</sup> “Artículo 57: a. las empresas elaborarán un plan de actuación, inversión y financiación, con el siguiente contenido: i. Un estado en el que se recogerían las inversiones reales y financieras a efectuar durante su periodo; ii. Un estado donde se especificarán sus aportaciones de la Junta o de sus organismos autónomos partícipes en el capital de las mismas, así como las demás fuentes de su financiación de sus inversiones; iii. La expresión de los objetivos en el ejercicio, entre ellos, y las rentas que se esperan generar; iv. Una memoria de la evaluación económica de la inversión o inversiones que vayan a iniciarse en el ejercicio; b. El programa al que se refiere el número anterior responderá a las previsiones plurianuales oportunamente elaboradas; c. Las empresas elaborarán anualmente, además de los programas que describe el número 1 de este artículo, un presupuesto de explotación y otro de capital en los que se detallarán los recursos y dotaciones anuales correspondientes” Ver Parlamento de Andalucía, “Constitución Comunidad Autónoma de Andalucía 1980”. Documento electrónico.

Autónoma de Andalucía, así como un informe para su elevación ante el Consejo de Gobierno.

Es importante destacar, que la creación de empresas públicas o la participación en sociedades por parte de la Junta de Andalucía se han doblado entre 1999 y 2005 al pasar de 384 a 811 y la deuda se sitúa entre 7.500 y 8.000 millones de euros<sup>14</sup>.

En un estudio hecho sobre el balance de la política empresarial pública autonómica, publicado por la Fundación Cajamar, se hace referencia a que existe un grado de relación directa entre el endeudamiento y la creación de empresas públicas, lo anterior, en el caso específico de la comunidad autónoma de Andalucía, que es la cuarta comunidad autónoma con mayor nivel de endeudamiento de las empresas públicas.

Se destaca que la administración central de Andalucía ha pasado de participar en 1.470 empresas públicas a 3.603 entre 1999 y 2005, según los datos recogidos en el citado artículo y que se basan en fuentes oficiales como el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España.

El estudio sostiene que la proliferación de empresas públicas responde a criterios más ligados a la dinámica del proceso político que a la lógica económica y alerta que, sin restricciones rígidas y sin un sistema de corresponsabilidad fiscal claro, los gobiernos tienden al endeudamiento para satisfacer sin subir los impuestos las demandas de gasto de los distintos colectivos o proyectos políticos-empresariales concretos<sup>15</sup>.

Una de las conclusiones del estudio es: la creación de empresas públicas, la participación en sociedades públicas o privadas, los avales públicos, la financiación mediante el modelo alemán (pago aplazado de los créditos destinados sobre todo a infraestructuras) y los contratos de alquiler con opción a compra son las prácticas de "camuflaje" más habituales de las administraciones autonómicas para superar los niveles de endeudamiento establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual se reglamenta por medio de la "Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento" (Ámsterdam, 17 de junio de 1997), que a su vez fija objetivos presupuestarios a mediano plazo que deben alcanzar los Estados miembros de la Unión Europea.

Cabe recordar que el Pacto aplicado a todos los Estados miembros de la UE, surge a partir del Tratado de la Unión Europea, artículo 104 C, el cual dispone la necesidad de evitar déficits públicos excesivos que puedan atentar contra la estabilidad monetaria y cambiaria.

---

<sup>14</sup> Comparar Gómez Agustín, María, *Balance sobre la política de empresa pública autonómica, Un balance del estado de las autonomías*, 2006. p. 68

<sup>15</sup> Comparar Gómez Agustín. *Balance sobre la política de empresa pública autonómica, Un balance del estado de las autonomías*. p. 72

La experiencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía indica que la existencia de normas de responsabilidad fiscal sobre EDS puede perder efectividad si el cumplimiento de éstas no se evalúa de forma permanente.

Sobre el particular resulta paradójico que las empresas públicas hayan tenido un aumento entre 1999 cuando se expide el decreto que establece los parámetros sobre el régimen financiero, contable y de control de las empresas de las Juntas Administrativas y 2005. Lo anterior está llevando a que se estudie la adopción de límites legales más estrictos para la creación de EDS.

## **1.5 PROVINCIA DE SAN LUIS (ARGENTINA)**

El Estado argentino está organizado de forma federal. Siguiendo el artículo 5 de la Constitución, cada provincia dicta para ella una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.

La Constitución provincial asegura su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

En el caso de la provincia de San Luis, ubicada en el centro de Argentina, se promulgo una Ley de de Régimen de Empresas Provinciales en el año 2004, bajo la potestad que le otorga la Constitución Provincial de regular su propia organización político - administrativa.

Básicamente la Ley hace referencia a un control directo por parte del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio del Capital o el área que el Poder Ejecutivo designe sobre las empresas provinciales. En cada empresa el Poder Ejecutivo nombra un síndico titular que asesora acerca de la situación financiera y verifica su desenvolvimiento económico y legal.

A su vez, fija en cada caso, el capital inicial con que gira cada Empresa, debiendo preverse los recursos destinados a la organización de la misma.

Los gerentes o directores de las empresas son designados por el Poder Ejecutivo, éstos se encuentran sujetos a juicios de responsabilidad, conforme a la Ley de Contabilidad y Administración Financiera. Es importante tener en cuenta, que en los estatutos de constitución de las empresas provinciales deben quedar estipulados las condiciones de ingreso de la empresa y las categorías del personal.

Las empresas provinciales están regidas por el Poder Ejecutivo: deben presentar planes financieros de corto y largo plazo, los cuáles deben ser actualizados anualmente y sometidos a la revisión y aprobación del Poder Ejecutivo, previos informes del síndico designado por éste y la Contaduría General.

Los planes deben presentarse los tres primeros meses de cada año y luego cada empresa debe elevar un informe trimestral sobre su desempeño económico y financiero tanto al gobierno estatal como a la Contaduría General, quien, a su vez se encarga de fiscalizar las Empresas Provinciales por medio de auditorías contables.

Existe además un Consejo Superior que está facultado para vetar, en cualquier caso, las resoluciones de los Consejos Administrativos de las Empresas Provinciales, cuando éstos sean contrarios a la ley o a los estatutos de la constitución estatal. El Poder Ejecutivo establece las atribuciones y relaciones jerárquicas del Consejo Superior.

## **1.6 PRINCIPALES LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

En los países con altos grados de descentralización los gobiernos subnacionales tienen un amplio grado de autonomía para crear, fusionar y liquidar entidades descentralizadas. Sin embargo, esta autonomía se encuentra limitada por la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal regional y local.

El monitoreo, seguimiento y control de las EDS es ante todo una responsabilidad de los gobiernos regionales y locales. En la mayoría de los países el nivel nacional fija parámetros generales a través de normas de responsabilidad fiscal, que regulan el manejo presupuestal, rendición de cuantías, reportes de información, propiedad accionaria y contratación de deuda.

No obstante, el gobierno central interviene en las labores de monitoreo cuando los gobiernos subnacionales no evidencian el cumplimiento de esta competencia. En este sentido, los países analizados ha institucionalizado sistemas de monitoreo fiscal, mediante los cuales se hace seguimiento anual al número total de EDS existentes y su desempeño financiero en términos de balance fiscal, endeudamiento y situación patrimonial.

En la mayoría de países, se detectó una tendencia a debilitar la efectividad de los controles existentes tanto al endeudamiento territorial como al manejo presupuestal mediante la creación de EDS.

Situaciones de crisis fiscal llevaron a endurecer las normas de responsabilidad fiscal para evitar este tipo de prácticas. En Argentina, el gobierno central, a través de la Contaduría Nacional, asumió la competencia de auditar el desempeño financiero de las EDS del nivel intermedio de gobierno. En Brasil se obligó a las EDS a adoptar mecanismos de planeación financiera de corto y mediano plazo que garanticen su autosuficiencia financiera, de tal forma que no dependan ni de avales ni de créditos directos de las administraciones centrales de ningún nivel de gobierno. Medidas similares se comienzan a recomendar en España ante la evidencia de excesos de gasto y deuda en algunas EDS pertenecientes al nivel intermedio de gobierno.

En todos los países se destaca la existencia de fuertes controles por parte del poder ejecutivo subnacional hacia sus EDS, aunque éstas gozan de un alto margen de autonomía para adelantar sus labores, no pueden tomar decisiones sin tener en cuenta una planificación técnica aprobada por las administraciones centrales federales y/o municipales. Adicionalmente, se evidencia la existencia de controles para la creación de EDS con el fin de evitar que a través de éstas se vulneren las normas de responsabilidad fiscal.

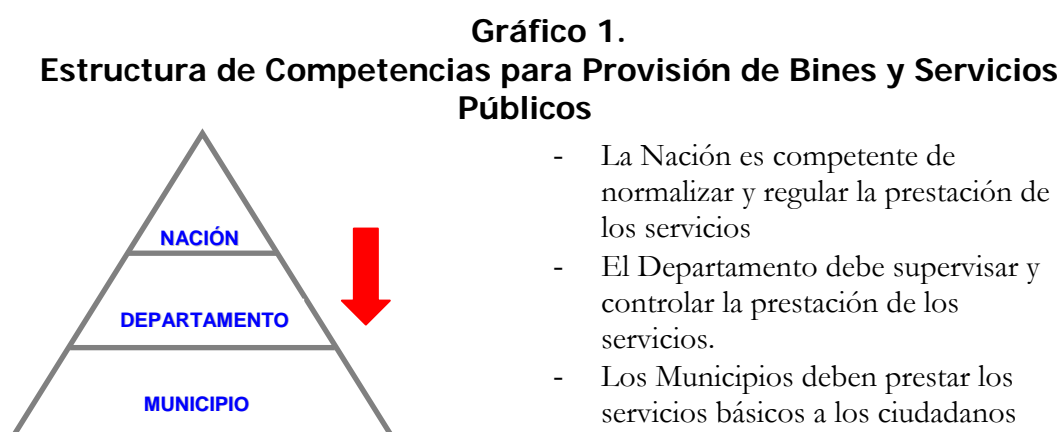
## 2. MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE EN COLOMBIA

### 2.1 Distribución General de Competencias

La Constitución Política de 1991 estructuró competencias en el nivel nacional y subnacional, partiendo de lo establecido en el artículo 1º en el cual se refiere a la organización del Estado colombiano como una república unitaria y descentralizada.

En virtud de lo anterior, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, el ejercicio de dicha autonomía se debe hacer en el marco que dispone la Constitución, acorde con una distribución de competencias fijada a través de una ley marco de ordenamiento territorial y conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La distribución de competencias para la regulación, control y provisión de bienes y servicios públicos y meritorios están determinadas en forma piramidal de acuerdo con la siguiente estructura:



*Fuente: Gráfico elaborado con base en la Constitución Política de la República de Colombia de 1991.*

Acorde con lo anterior el nivel local ejecuta las políticas, el departamental coordina y el nacional regula la prestación de bienes y servicios públicos.

No obstante, ante la inexistencia de la ley de ordenamiento territorial lo anterior no se cumple en la práctica. Invocando tanto su autonomía como sus

competencias en el desarrollo económico y social los tres niveles de gobierno pueden crear EDS para prestar servicios públicos y ejercer, en el caso de los departamentos, su monopolio sobre la producción y comercialización de licores.

Adicionalmente, las labores de supervisión y control del nivel intermedio son mínimas, especialmente en relación con la prestación de servicios.

## **2.2 Regulación General de EDS**

La Constitución de 1991 otorgó competencias a la Nación y a las entidades territoriales para crear entidades descentralizadas, teniendo siempre presente los fines esenciales del Estado<sup>16</sup>.

Así, las Entidades Descentralizadas al estar sujetas en su creación a fines tan generales pueden ser creadas por el nivel nacional y subnacional en los sectores que crean convenientes para el desarrollo económico y social de su jurisdicción.

Igualmente, el artículo 210 de la Carta Magna faculta la creación de entidades descentralizadas tanto en el nivel nacional como en el subnacional por medio de Leyes, Ordenanzas y Acuerdos, emitidos por el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales respectivamente. A su vez, dispone la necesidad de crear un régimen jurídico para las entidades descentralizadas que regule la responsabilidad de sus presidentes, directores y gerentes.

La ley 489 de 1998 desarrolló estos mandatos constitucionales. Dicha ley establece los principios básicos de la administración pública, que incluyen la creación, fusión liquidación y administración de entidades estatales que presten servicios públicos, y su ámbito de aplicación cubre tanto las entidades adscritas y vinculadas al gobierno nacional como aquellas pertenecientes a las entidades territoriales.

## **2.3 Creación, fusión, Supresión y Seguimiento de Entidades Descentralizadas**

De acuerdo con la Constitución Política (CP) las competencias sobre la creación, supresión o fusión de entidades descentralizadas entre niveles de gobierno se pueden resumir como se indica en el Cuadro 1.

### **Cuadro 1 Competencias entre Niveles de Gobierno Para crear, suprimir y fusionar Entidades Descentralizadas**

---

<sup>16</sup> Comparar Honorable Congreso de la República de Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” Documento electrónico

NIVEL	CREACION	SUPRESIÓN	FUSIÓN
NACIÓN	C. N	P. R	P. R
DEPARTAMENTO	A. D	G	G
MUNICIPIO	C	A	A

*Fuente: Cuadro elaborado con base de los artículos 115, 189 - 15, 300 - 7, 305 - 8, 313 - 6, 315 - 4, Constitución Política de Colombia 1991.*

Convenciones:

C.N.: Congreso Nacional,

P. R: Presidente de la Republica.

A. D: Asamblea departamental,

G: Gobernador, c: Concejo Municipal,

A: Alcalde

El poder legislativo tanto nacional como subnacional puede crear EDS a iniciativa del poder ejecutivo. Así las cosas, los departamentos y municipios, en cabeza de gobernadores y alcaldes disponen de plena autonomía para crear EDS, previa autorización de las Asambleas y los Concejos, en estos casos no interviene el nivel nacional.

No obstante, la regulación de las EDS que prestan servicios públicos está en cabeza del ejecutivo nacional. El presidente de la República tiene potestades constitucionales para ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos en todo el país.

En este sentido, la Constitución es relativamente flexible por cuanto permite que el poder ejecutivo determine los esquemas de regulación aplicables a las EDS a través de un modelo central o descentralizado. En los desarrollos legales

posteriores a la carta magna de 1991 se optó por un modelo de regulación donde predomina el control central en cabeza de superintendencias para los servicios de salud, públicos domiciliarios, transporte y financiero y ministerial en el caso de la educación.

Por otra parte, los artículos 298 y 300 de la CP facultan a los departamentos para crear, suprimir y fusionar EDS. Allí se establece que los departamentos tienen funciones para “la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”...y se establece que las Asambleas, por medio de ordenanzas, “[...] crean los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizan la formación de sociedades de economía mixta”.

Ante la inexistencia de la ley de ordenamiento territorial, esta competencia ha desbordado las funciones enfocadas a la coordinación y complementariedad de la acción municipal. Como resultado, las gobernaciones, al igual que la Nación y los municipios, han incursionado desde 1991 en la prestación directa de todo tipo de servicios mediante EDS, las cuales pueden ser creadas sin restricciones ni sectoriales ni de naturaleza jurídica claramente definidas.

En este orden de ideas, los departamentos han creado EDS en todo tipo de sectores, incluso el financiero, mediante figuras organizacionales de diversa naturaleza jurídica. Así, los gobiernos departamentales están facultados para constituir EDS de la siguiente naturaleza jurídica: Establecimientos Públicos; Empresas Industriales y Comerciales; Empresas Sociales del Estado; Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios; Institutos Científicos y Tecnológicos; Sociedades Públicas; y Sociedades de Economía Mixta.

Sobre el particular, los gobernadores tienen amplias potestades: aunque las Asambleas son las encargadas de autorizar la creación de EDS, por mandato constitucional, la iniciativa de este tipo de actos administrativos está en cabeza de los gobernadores; las ordenanzas en las que se decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.<sup>17</sup>

El artículo 305 de la CP también faculta a los gobernadores para controlar, fusionar y suprimir EDS<sup>18</sup> y nombrar a los gerentes o directores de estas entidades<sup>19</sup>.

Sin embargo la iniciativa de los gobernados está limitada: debe tener en cuenta el mandato el artículo 305 de la CP, que el fomento del desarrollo regional

---

<sup>17</sup> Ver Honorable Congreso de la República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 300. Documento electrónico.

<sup>18</sup> Comparar Honorable Congreso de la República de Colombia. *Constitución Política de Colombia de 1991*. Artículo 305 – 8. Documento electrónico.

<sup>19</sup> Estas facultades otorgadas a los gobernadores, le brindan la potestad de coordinar y dirigir la acción administrativa del departamento y por consiguiente de las ED.

mediante EDS debe corresponder con la distribución de competencias entre la Nación, los departamentos y los Municipios.

En el nivel municipal, la CP designa a los gobiernos locales el rol de prestador directo de los servicios a los ciudadanos, conforme lo determinen las leyes expedidas por el Congreso nacional. El artículo 311 de la CP señala como competencia de los municipios la prestación de “los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes [...]”

Así las cosas, la facultad de los municipios para crear EDS se circunscribe a los sectores condiciones jurídicas que determinen las leyes sectoriales emitidas por el Congreso Nacional.<sup>20</sup> En este sentido sus facultades son más limitadas que en el nivel departamental.

En desarrollo de lo anterior, respecto a la prestación de servicios públicos, en especial los domiciliarios, los desarrollos legislativos, especialmente los consagrados en la ley 142 de 1994, han condicionado la autonomía constitucional de los municipios en la materia al interés general nacional.

Al igual que en los departamentos, el poder legislativo municipal ostenta la competencia de crear EDS a iniciativa de los alcaldes. El Concejo Municipal tiene además la competencia de reglamentar su manejo administrativo con el fin de propender por una eficiente prestación de los servicios a cargo de éstas, lo cual incluye el control político. Entre tanto, la potestad de decidir sobre la fusión y/o supresión de EDS corresponde a los alcaldes, también es potestad de los mandatarios locales el nombramiento y remoción de los funcionarios, gerentes y/o directores de las EDS adscritas y vinculadas a sus jurisdicciones.

Por otra parte, es de aclarar que el grado de adscripción o vinculación de las EDS a los municipios se determina en los actos de creación de éstas. Generalmente los establecimientos públicos se consideran adscritos, y las empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta como vinculados.

## **2.4 Regulación Fiscal sobre EDS**

---

<sup>20</sup> La regulación sobre la prestación de los servicios públicos en Colombia, dentro del marco constitucional que rige actualmente, establece que el Estado es el garante en la prestación de estos servicios por lo cual es necesario establecer un marco legal específico que disponga competencias en cuanto a su prestación y administración.

Las EDS se rigen por los actos de creación que las constituyen, y por las normas que dicte el legislador en relación con el cumplimiento tanto de sus funciones como de su manejo administrativo, presupuestal y crediticio. Sobre estos aspectos existen múltiples disposiciones constitucionales y legales, que a continuación se exponen.

### ***Presupuesto***

La expedición y aprobación de éste corresponde a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, previa presentación de los proyectos por los gobernadores y alcaldes, conforme a lo estipulado en los artículos 300 y 313 de la CP.

Es de anotar que el presupuesto general de los Departamentos y los Municipios comprende el presupuesto de las administraciones centrales más los correspondientes a sus establecimientos públicos.

Respecto a las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, la aprobación y modificación, mediante resolución de sus presupuestos de ingresos y gastos corresponde, en el nivel territorial, al organismo similar o equivalente al Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-, de conformidad con lo que disponga la Asamblea o el Concejo al expedir las correspondientes normas orgánicas del presupuesto.

Una ilustración hecha por el Consejo de Estado el 18 de diciembre de 1996, aclara la forma de expedición y aprobación del presupuesto de las EDS dependiendo el tipo de entidad, para esto el Consejo expresa:

Los presupuestos de los establecimientos públicos del orden departamental, por formar parte del presupuesto general del departamento deben ser aprobados por la Asamblea departamental. Los presupuestos de las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, del orden departamental, no forman parte del presupuesto general del departamento. Los mismos deben ser aprobados por el organismo que disponga las normas orgánicas departamentales sobre su presupuesto, dictadas con fundamento en el art. 300, numeral 5°. de la Constitución; a falta de tales normas, la aprobación se hará por las respectivas juntas y concejos directivos, pues en ese supuesto, para evitar un vacío normativo, sería procedente aplicar las disposiciones del Código de Régimen Departamental que les permitan aprobar el presupuesto anual del respectivo organismo.<sup>21</sup>

En las entidades territoriales las utilidades de las empresas industriales y comerciales y de las empresas societarias (sociedades de economía mixta en las cuales la entidad oficial tenga un aporte igual o superior al 90% del capital), ingresan igualmente al presupuesto general del departamento, distrito o

---

<sup>21</sup> Comparar Consejo de Estado, “sala de consulta y servicio civil”, Santa Fe de Bogotá, D.C., 18 de diciembre de 1996, radicación número 926.

municipio como recursos del capital, pudiendo el gobernador incorporar al presupuesto departamental un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente<sup>22</sup>.

Es de resaltar que a todas las personas jurídicas cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos.

### ***Endeudamiento***

El endeudamiento interno y externo de las EDS está regulado en virtud del artículo 364 de la CP, donde se establece que éste no puede exceder su capacidad de pago.

En desarrollo de estos mandatos el artículo 8 de la Ley 358 de 1997 facultó al gobierno nacional para determinar la capacidad de endeudamiento de las EDS.

Con fundamento en lo anterior se expidió el Decreto 610 de 2002, reglamentario de la Ley 358 de 1997, que establece el sistema obligatorio de calificación de riesgo para las EDS.

De acuerdo con dicho decreto, para gestionar operaciones de crédito público las EDS deben obtener previamente una calificación de capacidad de pago emitida por sociedades calificadoras vigiladas por la Superintendencia Financiera.

La calificación sobre la capacidad de pago se hace exigible a las EDS según la clasificación presupuestal que le corresponda a la entidad territorial a la cual se encuentre vinculada o adscrita.

La capacidad de pago de cada EDS se determina de acuerdo con los criterios de análisis obligatorios determinados en el Decreto 610 de 2000. Estos criterios se refieren a las características de la entidad, las actividades propias de su objeto y a la composición de sus ingresos y gastos.

La calificación debe ser puesta en conocimiento de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda. La información financiera de la cual se parte para hacer dicha calificación debe ser la registrada por las EDS ante la Contaduría General de la Nación (CGN).

---

<sup>22</sup> Si se supera este porcentaje, su incorporación se hará por ordenanza de la Asamblea. La norma orgánica territorial deberá regular los aspectos no comprendidos expresamente en la ley orgánica. “Sólo a falta de norma orgánica departamental sobre apropiación de los presupuestos anuales de las entidades descentralizadas últimamente mencionadas, conservaría vigencia parcial el artículo 282 del Código de Régimen Departamental, según el cual esa función la ejercen las respectivas juntas y concejos directivos”. Consejo de Estado, “sala de consulta y servicio civil”, radicación número 926, Bogotá, D.C., 18 de diciembre de 1996.

Por otra parte, todas las operaciones de crédito público realizadas por las EDS deben ser registradas ante la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda como condición previa para hacer efectivo el desembolso de los recursos correspondientes. Adicionalmente, cualquier emisión de bonos y contratación de deuda externa de las EDS debe ser autorizada, mediante resolución, por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del MHCP, según lo establece el decreto 2681 de 1993.

### ***Liquidación***

Los gobernadores y alcaldes se encuentran facultados para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden departamental o municipal, de acuerdo con las disposiciones del artículo 52 de la Ley 489/98<sup>23</sup>:

- Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
- Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial.
- Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
- Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizar el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
- Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

---

<sup>23</sup> El artículo de la Ley 489 de 1998 al que se hace referencia enuncia al “Presidente de la República” de forma explícita sin referirse a la figura del gobernador o del alcalde pero es de tener en cuenta que el ámbito de aplicación de esta ley, según el parágrafo del artículo 2º, expresa “Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política”. Documento electrónico.

- Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia se tendrá en cuenta lo relacionado con las situaciones a que se refiere el parágrafo primero del artículo 52 de la Ley 489/98.<sup>24</sup>

Así mismo, la Ley 1105 de 2006 por la cual se modificó el Decreto 254 de 2000, reglamentario de la Ley 489 de 1998, determinó que el procedimiento para liquidar EDS debe ser similar al aplicado a las entidades descentralizadas adscritas y vinculadas al gobierno nacional, donde el Estado posea 90% o más de su capital social.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 define eventos para la liquidación de EDS. Allí se establece que cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o una Sociedad de Economía Mixta genere pérdidas durante tres años seguidos, se presume que esta no es viable y que por tanto debe liquidarse o enajenarse la participación estatal.

### ***Control***

El control que se debe ejercer sobre las EDS se realiza en tres escenarios: fiscal, político y disciplinario. Esto debido a la naturaleza otorgada por la CP y la Ley 489 de 1998.

En el plano fiscal, los gobernadores y alcaldes tienen amplias facultades para adoptar programa de monitoreo y seguimiento fiscal de este tipo de entidades, en virtud de sus potestades para crear, fusionar y liquidar éstas, sin que para ellos sea necesario ninguna disposición legal del orden nacional.

Así mismo, a través de los estatutos de creación de EDS y/o las juntas directivas de éstas, los mandatarios regionales y locales pueden definir sistemas de reportes de información y rendición de cuentas a la ciudadanía aplicables a éstas.

De acuerdo con el artículo 267 de la CP y la ley 42 de 1993 todas las EDS del país son sujetos de control por parte de Contraloría General de la República.

El *control político* de las EDS es ejercido por la Asamblea Departamental y por el Concejo Municipal. El artículo 299 de la CP establece que en el nivel departamental las Asambleas ejercen un control político sobre los actos del gobernador, el cual es extensivo tanto a las actuaciones de los gerentes y directores de institutos descentralizados como a las decisiones de fusión, supresión y nombramiento de gerentes y directores de EDS.

---

<sup>24</sup> Comparar Honorable Congreso de la República de Colombia, “Ley 489 de 1998”. Artículo 52. Documento electrónico.

En el nivel municipal el control político lo ejerce el Concejo Municipal según lo establece el numeral 11 del artículo 313 de la CP. Este control es sobre la administración municipal de la cual hacen parte los establecimientos públicos.

Además de los anteriores controles existe *control disciplinario*, ejercido por la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con lo definido en la CP todas las EDS adscritas y/o vinculadas a la administración central son sujetos de control por parte del Ministerio Público, o de quien haga sus veces en el nivel departamental y municipal.

Por otra parte, el Artículo 14 de la Ley 617 de 2001 prohíbe a las administraciones centrales departamentales y municipales hacer transferencias a las empresas de licores, a las loterías y a las instituciones de naturaleza financiera adscritas y/o vinculadas a sus jurisdicciones, excepto las necesarias para la constitución de éstas.

Adicionalmente, los artículos segundo y tercero de la ley 819 de 2003 ordenan a entidades territoriales a elaborar marcos fiscales de mediano plazo en los cuales deben incluir una relación de sus pasivos contingentes, muchos de los cuales se originan en sus EDS por avales y garantías otorgados para contratación de deuda, y por fallos judiciales donde se ordena el pago de pasivos de tipo laboral, pensional y contractual, que al no estar cubiertos enteramente por éstas deben ser cancelados por las gobernaciones y alcaldías.

Sobre el reporte de información contable, la ley 298 de 1996, en desarrollo del artículo 354 de la CP ordena a todas las EDS del país reportar a la CGN la información fiscal y financiera que dicha entidad determine, de acuerdo con el Sistema Nacional de Contabilidad Pública.

### **3. EFICACIA DEL MARCO INSTITUCIONAL VIGENTE**

Con el fin de evaluar la eficacia del marco institucional de responsabilidad fiscal vigente para EDS se adelantaron dos encuestas con los funcionarios de las gobernaciones y alcaldías encargados de adoptar la mayor parte de este tipo de disposiciones.

La primera encuesta realizó sobre la rendición de cuentas de las EDS a las administraciones centrales territoriales y a la ciudadanía. Se encuestó a los funcionarios territoriales asistentes a los Talleres Regionales: "Ejercicio Didáctico sobre Rendición de Cuentas", hechos por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La segunda encuesta se dirigió a los secretarios de hacienda de gobernaciones, alcaldías capitales y entidades en programas de ajuste fiscal, monitoreados por la DAF y buscó determinar la forma como se interpretan y adoptan las normas sobre responsabilidad fiscal aplicables a las EDS en sus jurisdicciones.

A continuación, se hace referencia a los resultados de las dos encuestas.

### **3.1 Encuesta sobre Rendición de Cuentas**

Esta encuesta se dirigió exclusivamente a funcionarios de planta de las alcaldías municipales, a quienes se les pidió contestar tres preguntas sobre la rendición de cuentas que hacen las EDS a las administraciones centrales y la ciudadanía.

Se hicieron tres preguntas:

1. ¿Sabe usted cuantas entidades públicas descentralizadas –EDS- son propiedad de la entidad territorial, y qué servicios prestan a la comunidad, por ejemplo; hospitales, empresas de servicios públicos, institutos de recreación y deporte?
2. ¿Sabe usted si las entidades públicas descentralizadas –EDS- de la entidad territorial rinden cuentas a la administración sobre su gestión?
3. ¿Sabe Ud. si las entidades públicas descentralizadas –EDS- de la entidad territorial rinden cuentas a la comunidad sobre su gestión?

La composición final de la muestra fue 469 entidades. El número de funcionarios encuestados fue 1199, de los cuales 445 respondieron las encuestas. Los resultados se clasificaron en Departamentos, Municipios Capitales y Municipios No Capitales.

#### **a. Departamentos**

Se solicitó diligenciar la encuesta a funcionarios de 24 gobernaciones, pero ésta solamente fue contestada por funcionarios de dos gobernaciones: Valle del Cauca y Tolima.

Como lo muestra el Cuadro 2, se reportó la existencia de 10 EDS concentradas en los sectores Deporte, Recreación y Cultura. Los encuestados afirmaron que todas las entidades reportadas rinden cuentas a la comunidad y que 70% de éstas rinde cuentas al nivel central de la administración departamental.

De las respuestas se destaca lo siguiente: mínimo interés por responder la encuesta: no identificación de los hospitales y universidades como EDS de su jurisdicción; inconsistencia entre el número de entidades que reportan información a la administración central y aquellas que rinden cuentas a la ciudadanía, resultó mayor el segundo que el primero, pese a que la rendición de cuentas ciudadana se hace por medio de las administraciones centrales.

**Cuadro 2.**  
**Resultados Encuesta EDS sobre Rendición de Cuentas**  
**Departamentales**

Sectores	Total Entidades por Sector	Rinden Cuenta al Nivel Central		Rinden Cuenta a la Ciudadanía	
		SI	NO	SI	NO
Servicios Públicos Domiciliarios	1	1	0	1	0
Deporte, Recreación y Cultura	4	3	1	4	0
Financiero	1	1	0	1	0
Juegos de Suerte y Azar	2	1	1	2	0
Licores	2	1	1	2	0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

*Fuente: Encuesta Talleres de Rendición de Cuentas.*

### **b. Municipios Capitales**

En total 22 Municipios Capitales reportaron la existencia de 75 EDS en su respectiva jurisdicción. La mayor parte de las EDS reportadas se concentra en los sectores de Salud, Servicios Públicos Domiciliarios y Deporte, Recreación y Cultura, lo que concuerda con las competencias constitucionales y legales asignadas (Cuadro 3).

El 84% de las EDS informó rendir cuentas a la administración central y 53% a la ciudadanía. Se destacan los sectores de Servicios Públicos Domiciliarios, Transito y Transporte como los más controlados en las alcaldías capitales.

En los sectores Servicios Públicos Domiciliarios y Deporte, Recreación y Cultura se reportó el mayor porcentaje de rendición de cuentas a la ciudadanía.

**Cuadro 3.**  
**Resultados Encuesta EDS sobre Rendición de Cuentas**  
**Municipios Capitales**

Sectores	Total Entidades por Sector	Rinden Cuenta al Nivel Central		Rinden Cuenta a la Ciudadanía	
		SI	NO	SI	NO
Salud	11	8	2	5	6
SPD	18	17	1	11	7
Deporte, Recreación y Cultura	13	12	1	9	4
Financiero	3	3	0	1	2
Vivienda	8	6	2	4	4
Administración del Estado	2	2	0	0	2
Turismo	1	1	0	0	1
Comunicaciones	1	1	0	1	0
Transito y Transporte	8	7	1	3	5
Otros Sectores	10	6	4	6	4
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>63</b>	<b>11</b>	<b>40</b>	<b>35</b>

*Fuente: Encuesta Talleres Rendición de Cuentas.*

Los resultados de la encuesta se destaca lo siguiente: un mayor grado de aplicación de las normas sobre responsabilidad fiscal sobre EDS en los municipios capitales que en las gobernaciones, destacándose el interés tanto ciudadano como de las autoridades locales por evaluar el desempeño financiero de las EDS de los encargadas de prestar Servicios Públicos Domiciliarios; tendencia a duplicar competencias en la prestación, mediante EDS, de servicios en los sectores, deporte, recreación y cultura entre el nivel departamental y el municipal (Cuadro 3).

### **c. Municipios No Capitales**

En estos municipios, los encuestados manifestaron que las EDS de su jurisdicción se concentran en Salud (132) y Servicios Públicos Domiciliarios (127); también afirmaron que el 75% de las EDS del sector salud rinde cuentas a las alcaldías y el 42% a la ciudadanía, mientras que en el sector Servicios Públicos Domiciliarios estos porcentajes fueron 66% y 40% respectivamente.

De acuerdo con lo anterior, las entidades del sector salud, que en su gran mayoría se constituyen como Empresas Sociales del Estado, reciben transferencias directas de las entidades territoriales y por tanto deberían estar monitoreadas en su totalidad por las administraciones centrales, situación que no se cumple.

**Cuadro 4.  
Resultados Encuesta EDS sobre Rendición de Cuentas  
Municipios No Capitales**

Sector	Total Entidades por Sector	Rinden Cuenta al Nivel Central		Rinden Cuenta a la Ciudadanía	
		SI	NO	SI	NO
Salud	132	99	33	56	76
SPD	127	85	42	52	75
Deporte, Recreación y Cultura	57	48	9	32	25
Vivienda	9	6	3	5	4
Agrícola y Ganadero	3	2	1	1	2
Turismo	1	1	0	1	0
Transito y Transporte	10	8	2	6	4
Otros Sectores	13	8	5	6	7
<b>Total</b>	<b>352</b>	<b>257</b>	<b>95</b>	<b>159</b>	<b>193</b>

*Fuente: Encuesta Talleres Rendición de Cuentas.*

De la misma forma, las entidades del sector Servicios Públicos Domiciliarios, que se constituyen con participación de las entidades territoriales, se deben acoger al monitoreo tanto de las administraciones centrales territoriales como de los comités de control social de los servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con esto, las entidades territoriales que manifestaron no contar con procesos de rendición de cuentas a la administración central o a la ciudadanía, de cierta forma estarían incumpliendo con diferentes disposiciones de la Ley 142 de 1994<sup>25</sup>.

Al confrontar las respuestas de los encuestados con la información de la CGN se encontraron diferencias significativas, especialmente en los sectores salud y servicios públicos domiciliarios (Cuadros 5 y 6).

<sup>25</sup> Honorable Congreso de la República, Artículo 27, Ley 142 de 1994.

**Cuadro 5.**  
**Entidades Territoriales con EDS**  
**de acuerdo con información de la CGN**

<b>No</b>	<b>Entidad Territorial</b>	<b>Departamento</b>
1	Balboa	Cauca
2	Inza	Cauca
3	Suaza	Huila
4	Milan	Caquetá
5	La Cruz	Nariño
6	Puerto Carreño	Vichada
7	El Retén	Magdalena
8	Sabanas de San Ángel	Magdalena
9	Pijiño del Carmen	Magdalena
10	Miraflores	Boyacá
11	Samaca	Boyacá
12	Sotaquira	Boyacá
13	Santiago de Tolú	Sucre
14	Montería	Sucre
15	Planeta Rica	Córdoba
16	San Pelayo	Córdoba
17	Dagua	Valle del Cauca
18	Vijes	Valle del Cauca

*Fuente: CGN, Sistema Consolidador de Hacienda*

De lo anterior se puede inferir lo siguiente: el conocimiento de los encuestados, funcionarios públicos de las secretarías territoriales de hacienda territoriales, sobre sus EDS adscritas y vinculadas es mínimo; la mayoría de los encuestados considera que las labores de monitoreo, seguimiento, control y rendición de cuentas de sus EDS es competencia exclusiva del nivel nacional en cabeza de las Superintendencias, la Contraloría General de la República y los Ministerios de Educación, Protección Social y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El predominio de esta tendencia también evidencia la ausencia de esfuerzos en la mayoría de las entidades territoriales encuestadas por avanzar en el fortalecimiento de su capacidad para gestionar el manejo de sus EDS de forma autónoma, tal como lo consagran el marco constitucional y legal vigente.

En parte lo anterior puede obedecer a la ausencia de conocimiento de los encargados de aplicar este tipo de políticas. Al respecto es preciso destacar que un grupo amplio de funcionarios encuestados confunde las EDS con los órganos de control político y fiscal (Cuadro 7).

**Cuadro 6.**  
**Entidades Territoriales que reportaron no tener EDS según encuesta**  
**Talleres de Rendición de Cuentas**

<b>No</b>	<b>Entidad Territorial</b>	<b>Departamento</b>
1	Balboa	Cauca
2	Inza	Cauca
3	Cajibío	Caldas
4	Suaza	Huila
5	Morelia	Caquetá
6	Milan	Caquetá
7	Santiago	Putumayo
8	El Rosario	Nariño
9	La Cruz	Nariño
	Hato	
10	Corozal	Casanare
11	Pore	Casanare
	San Luis de	
12	Palenque	Casanare
13	Marmato	Caldas
	Puerto	
14	Carreño	Vichada
15	Taraira	Vaupés
16	El Retén	Magdalena
	Sabanas de San	
17	Ángel	Magdalena
	Pijiño del	
18	Carmen	Magdalena
	Canton del	
19	San Pablo	Choco
20	Certegui	Choco
21	Alto Baudó	Choco
22	Sipi	Choco
23	Río Quito	Choco
24	Carcasi	Santander
	Palmas del	
25	Socorro	Santander
26	Miraflores	Boyacá
27	Samaca	Boyacá
28	Sotaquirá	Boyacá
29	El Roble	Sucre
	Santiago	
30	de Tolú	Sucre
31	Montería	Sucre
	Planeta	
32	Rica	Córdoba
33	San Pelayo	Córdoba
34	Dagua	Valle del Cauca
35	Vijes	Valle del Cauca

*Fuente: Encuesta Talleres de Rendición de Cuentas.*

**Cuadro 7.**  
**Entidades Territoriales que reportaron Personerías y Concejos Municipales como Entidades Descentralizadas**

<b>Entidad Territorial</b>	<b>Departamento</b>
Cartagena del Chaira	Caquetá
Concordia	Magdalena
El Piñón	Magdalena
Salamina	Cesar
Cantón del San Pablo	Choco
Atrato	Choco
Riό sucio	Caldas
Planeta Rica	Córdoba
Tolú	Sucre
San Antonio de Palmito	Sucre
Galera	Sucre
San Marcos	Sucre
Tolú Viejo	Sucre
Santiago de Cali	Valle del Cauca
Yumbo	Valle del Cauca
Ginebra	Valle del Cauca
Palmira	Valle del Cauca

*Fuente: Encuesta Talleres Rendición de Cuentas*

### **3.2 Encuesta Institucional sobre EDS**

El objetivo de esta encuesta fue identificar las características generales sobre la manera como las entidades territoriales aplican el marco institucional vigente sobre EDS, en aspectos como el monitoreo y control fiscal, la transferencia de recursos, y el saneamiento fiscal.

La encuesta fue dirigida a las Secretarías de Hacienda de las gobernaciones, los municipios capitales y los municipios no capitales en programas de ajuste fiscal, suscritos en el marco de las leyes 358 de 1997, 550 de 1999 y 617 de 2000. Con corte a 30 de septiembre de 2007 respondieron la encuesta las entidades incluidas en el cuadro 8.

En el anexo 1 están referenciadas las preguntas de la encuesta. A continuación se presenta una síntesis de los resultados en tres grupos: Departamentos, Municipios Capitales y Municipios No Capitales.

**Cuadro 8.**  
**Entidades que Reportaron Información**

<b>Departamentos</b>	<b>Municipios Capitales</b>	<b>Municipios No Capitales</b>
Guaviare	Pereira	El Copey
Cundinamarca	Barranquilla	Villa del Rosario
Arauca	Cúcuta	Santa Isabel
Caquetá	Armenia	Yumbo
Bolívar	Riohacha	Filandia
Magdalena		Piedecuesta
		Envigado
		San Gil
		Córdoba

*Fuente: Encuesta Institucional sobre EDS, DAF*

**a. Departamentos**

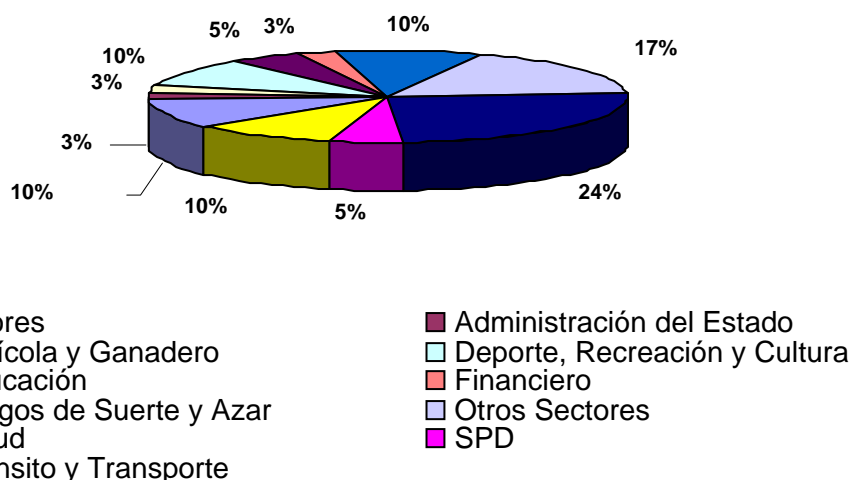
Seis entidades respondieron la encuesta, las cuales reportaron tener 40 EDS. La distribución de EDS a nivel departamental está dispersa. El sector que más concentra EDS es Salud (24%), seguido por Otros Sectores (17%) y Deporte, Recreación y Cultura, Transito y Transporte y Licores con un 10% cada uno (Gráfico 1).

Con fundamento en la necesidad de apoyar el desarrollo económico regional se aprecia la incursión pública de los departamentos en la prestación de todo tipo de bienes y servicios, incluso el financiero.

Los encuestados manifestaron problemas financieros de sus EDS que están afectando las finanzas de las gobernaciones. Por ejemplo, el Departamento del Magdalena asumió todo los pensionados de la licorera y en la actualidad por vía judicial está cancelando, con cargo a sus ingresos corrientes de libre destinación, el pasivo laboral correspondiente a la liquidación de la Universidad del Magdalena, entidad que adicionalmente se encuentra solicitando a la gobernación el pago de pasivos por transferencias de Ley 30 de 1992.

Entre tanto, el Departamento de Bolívar se comprometió con el pago del pasivo pensional de la Universidad. Adicionalmente, la Gobernación hace transferencias corrientes al Instituto Departamental de Videntes, al Instituto de Deportes y la Universidad de Cartagena.

**Grafico 1.**  
**% de EDS Departamentos por Sectores**



*Fuente: Encuesta Institucional sobre EDS, DAF*

El Departamento de Guaviare indicó que a través de su sector descentralizado ejecutó en 2006 1% de su presupuesto anual. Dichas transferencias representaron en 2006, 73% y 42% de los ingresos corrientes del Instituto Departamental de Deportes y del Instituto de Desarrollo y Fomento Económico respectivamente.

Caquetá informó que transfirió en 2006 alrededor del 12% de sus recaudos por impuesto al consumo de licores para el funcionamiento de sus institutos de deportes, cultura y salud. Arauca informó que el 53% de los ingresos corrientes su Hospital departamental, San Vicente de Arauca, provienen de las transferencias de la gobernación.

La mayoría de los encuestados respondió que sus EDS son controladas tanto por el nivel Departamental como por el Nacional, en cabeza de las Contralorías Departamentales, la Contraloría General de la República y la CGN.

En algunos casos, como en el Departamento del Guaviare, la gobernación ejerce control sobre las ejecuciones presupuestales de las EDS por medio de la participación del Gobernador en las Juntas Directivas.

Con excepción de Bolívar y Magdalena los encuestados respondieron que hacen seguimiento a sus EDS por medio de las Secretarías de Gobierno, cada una desde su sector y que éstas están incluidas en los Planes de Rendición de Cuentas a la ciudadanía.

No obstante, los encuestados reconocen la existencia de problemas financieros estructurales en sus EDS, especialmente en las pertenecientes a los sectores salud y educación. En el caso específico de Magdalena, la licorera, la lotería y la universidad presentan problemas de viabilidad fiscal. La Universidad registra déficit en la financiación de gasto corriente, particularmente en el área de pensionados, pese a las transferencias hechas por la gobernación para tal fin.

En Bolívar, los hospitales iniciaron proceso de reestructuración y saneamiento de la red pública, a través de convenios con el Ministerio de Protección Social y en estos convenios la gobernación ha concurrido con aporte de recursos.

Por otra parte, las entidades pertenecientes al sector de Juegos de Suerte y Azar de también entraron en causal de liquidación por haber presentado déficit consecutivos durante tres vigencias.

Los principales obstáculos financieros de las EDS antes mencionadas se relacionan con una acumulación de pasivos laborales y pensionales que desborda la disponibilidad de ingresos propios para cubrirlos, situación que también está poniendo en riesgo la salud fiscal de las gobernaciones.

El departamento de Caquetá informó que el Fondo Ganadero de Caquetá inició en 2007 un proceso de liquidación por inviabilidad financiera. Aparte, identificó a su Instituto Departamental de Transito como su EDS con mayores problemas de sostenibilidad fiscal en la actualidad, cuya principal fuente de financiación son recursos no tributarios (tasas y multas) de propiedad de los municipios del departamento diferentes a Florencia.

La Secretaría de Hacienda de Caquetá informó la existencia de problemas financieros en el Instituto Departamental de Salud, asociadas con las modificaciones introducidas en la Ley 715 de 2000, la cual, a su juicio dejó originó un déficit de financiación en sus gastos de funcionamiento al ampliar el número de responsabilidades de control y administración de la red departamental de salud. Como resultado, en las vigencias 2005 y 2006 dicha entidad registró déficit fiscal, el cual fue cubierto con transferencias de la gobernación.

## **b. Municipios Capitales**

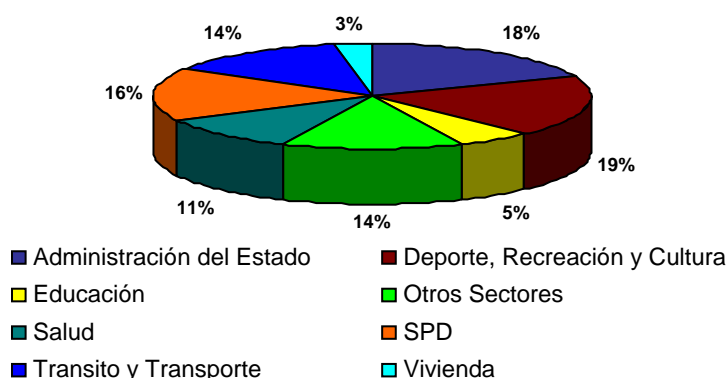
De este grupo cinco entidades respondieron la encuesta. Sin embargo, es de anotar que el Distrito Capital de Bogotá hace seguimiento fiscal y financiero a sus EDS y presenta dicha información en la página web de la Secretaría Distrital de Hacienda, e incluye al sector descentralizado en los informes de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Entre tanto, Medellín hace seguimiento y control de sus EDS a través del COMFIS y de las Juntas Directivas de éstas y creó en 2003, por iniciativa Gremial, un Comité Cívico de Rendición de Cuentas de sus empresas públicas.

Las cinco capitales que respondieron la encuesta reportaron la existencia de 37 EDS. De las EDS reportadas la mayor parte corresponde a servicios públicos domiciliarios, Deporte, Recreación y Cultura, Administración del Estado, Salud, Transito y Transporte. (Gráfico 2)

### **Gráfico 2.**

## EDS Municipios Capitales por Sectores



*Fuente: Encuesta Institucional sobre EDS, DAF*

Los encuestados informaron que la mayoría de sus EDS están constituidas como Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales.

El Municipio de Puerto Carreño informó no tener ningún tipo de EDS, pero en la CGN aparecen registradas tres de éstas.

Respecto a información sobre ingresos corrientes de EDS, sólo Cúcuta, Pereira y Armenia reportaron datos.

Cúcuta informó que 0.18% de su gasto total anual se ejecutó a través de EDS y que los ingresos corrientes del Instituto Municipal de Recreación y Deporte y del Centro Tecnológico dependen de las transferencias corrientes de la alcaldía en 21% y 80% respectivamente.

Pereira reportó que 46% de su gasto total es ejecutado a través de EDS y que el 4.7% de los ingresos corrientes de éstas proviene del SGP y 0.6% de transferencias municipales.

En Armenia el 1.4% del total del gasto público es ejecutado por el nivel descentralizado. Allí tres de sus EDS dependen de transferencias corrientes de la alcaldía, Imdera (49%), Corpocultura (23%) y Fomuvisora (10%) y de transferencias del SGP, Imdera (24%), Corpocultura (18%) y Fomuvisora (5%).

De los cinco Municipios Capitales que respondieron la encuesta tres informaron hacer algún tipo de monitoreo y seguimiento a sus EDS: Cúcuta, Pereira y Armenia. Puerto Carreño y Barranquilla informaron no hacerlo.

En Armenia la administración central no le hace seguimiento y control a sus EDS. Aunque, asegura que éstas están incluidas en sus planes de rendición de cuentas a la ciudadanía.

En Pereira, las EDS de esta entidad territorial, están sujetas a los siguientes controles: Consejo Municipal de Política Fiscal (COMFIS); Juntas Directivas; Control Político (Concejo Municipal); Control Fiscal (Contraloría Municipal); Plan de Rendición de Cuentas a la ciudadanía.

En Cúcuta, las EDS entregan un informe mensualizado y anual a la Contraloría y otro informe anual al Concejo Municipal. A su vez, la administración central evalúa el desempeño de sus EDS, de acuerdo con el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo municipal.

Barranquilla reportó la existencia de 19 EDS a diciembre de 2006, de las cuales ninguna es objeto de algún tipo de control por parte de las autoridades distritales. La administración manifestó que las EDS de su jurisdicción no deben ser objeto de ningún tipo de control por tener autonomía jurídica y patrimonial y estar regida por sus propios estatutos.

En cuanto a las medidas de saneamiento fiscal aplicables a las EDS se destaca el caso de Barranquilla, donde en virtud de la ejecución del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos de ley 550, firmado en 2001, la alcaldía tiene restricciones para crear, transferir recursos y asumir pasivos de este tipo de entidades. Pese a lo cual creó en un solo año diez de éstas, todas ellas dependientes de las transferencias del Distrito para financiar sus gastos de funcionamiento.

Lo anterior pese a que otras de las EDS del Distrito, algunas de ellas de reciente creación, presentan problemas de viabilidad fiscal, como es el caso de la La Red de Hospitales, que actualmente tiene un convenio de desempeño con la Superintendencia Nacional de Salud.

Armenia informó la fijación de metas de racionalización de gastos de funcionamiento para su sector descentralizado, las cuales permitieron estabilizar dichos gastos en 2006.

### **c. Municipios No Capitales**

Nueve municipios no capitales respondieron la encuesta y reportaron la existencia de 15 EDS, la mayoría de ellas concentradas en los sectores de Servicios Públicos Domiciliarios y Salud (Cuadro 10).

## **Cuadro 9 EDS Reportadas Municipios No Capitales**

Sector	Numero Entidades
SPD	5
Administración del Estado	1
Deporte, Recreación y Cultura	2
Salud	4
Transito y Transporte	2
Vivienda	1
<b>Total</b>	<b>15</b>

*Fuente: Encuesta Institucional sobre EDS, DAF*

Los encuestados en este grupo informaron que la creación de sus EDS no contó con ningún tipo de justificación técnica sobre su viabilidad financiera. La principal razón aludida para su creación fue el cumplimiento de mandatos legales del orden nacional, muchos de los cuales no consideraron ni la capacidad institucional ni financiera municipal.

Santa Isabel (Tolima) y Villa del Rosario (Norte de Santander) informaron que a través de sus EDS se ejecutó el 8% y 11%, respectivamente, del total de su gasto público en 2006.

El Municipio de Córdoba (Quindío), informó que luego de sanear sus finanzas, mediante la firma de un Acuerdo de Ley 550, no hace transferencias de sus ingresos de recaudo propio a sus EDS. Los ingresos corrientes de éstas en 2006 se originaron en transferencias del SGP (30%) y ventas de servicios (70%).

Los municipios de Filandia (Quindío) y Piedecuesta (Santander) reportaron no tener ningún tipo de EDS, información contraria a la existente en los registros de la CGN.

En cuanto a los controles que se hacen a en los Municipios no Capitales, no se especifican que estos se hagan desde el nivel de la administración central territorial.

La mayoría de los encuestados afirmaron, al igual que sucede con el nivel departamental, que las EDS solamente reportan información de su situación financiera a la Contaduría General de la Nación y que las labores de seguimiento y control de estas entidades corresponden exclusivamente a organismos del nivel nacional como las Superintendencias de Salud y Servicios Públicos.

Sin embargo, existen excepciones, en Villa del Rosario, Norte de Santander, el nivel central informó que mediante auditorias anuales hace seguimiento a sus

EDS y que éstas están incluidas en su Plan de Rendición de Cuentas a la ciudadanía.

El municipio de Córdoba (Quindío) reportó que sus EDS no están sujetas a ningún tipo de control por parte de la alcaldía. Lo anterior, debido a que estas entidades gozan de autonomía administrativa y están sujetas al control y vigilancia que hacen sus revisores fiscales y que entregan informes anuales de gestión a la Contraloría Departamental.

En cuanto a la situación fiscal de sus EDS, solamente el municipio de Córdoba informó que la Empresa de Servicios Sanitarios de Córdoba ESACOR S. A ESP, adoptó un programa de saneamiento fiscal.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La experiencia nacional e internacional indica que la mayoría de los países que profundizan sus procesos de descentralización fiscal se apoyan en la creación de EDS para asegurar una eficiente prestación de bienes y servicios públicos, especialmente en aquellos sectores donde existen economías de aglomeración y oferta limitada del sector privado.

Las administraciones centrales, especialmente en las grandes ciudades, no podrían asegurar una adecuada prestación de servicios en forma directa, especialmente en los sectores de servicios públicos domiciliarios, salud transporte e infraestructura urbana.

Así las cosas, en los países con altos grados de descentralización los gobiernos subnacionales tienen un amplio grado de autonomía para crear, fusionar y liquidar entidades descentralizadas. Sin embargo, esta autonomía se encuentra limitada por la necesidad de preservar la sostenibilidad fiscal regional y local.

Con base en un consenso público sobre la conveniencia de mantener la autosuficiencia y sostenibilidad financiera de sus EDS se han adoptado, rigurosas medidas de responsabilidad fiscal para este tipo de entidades.

Las medidas adoptadas están diseñadas para ser adaptadas a la realidad regional y local, de tal manera que los gobiernos subnacionales se hagan responsables de evitar excesos de gasto y deuda en sus jurisdicciones, incluyendo allí la totalidad de sus EDS.

Con ello se minimiza la ocurrencia de rescates financieros entre niveles de gobierno y se fomenta una sana competencia entre regiones por una eficiente provisión de bienes públicos.

En los casos internacionales analizados, el monitoreo, seguimiento y control de las EDS es ante todo una responsabilidad de los gobiernos regionales y locales. En la mayoría de los países el nivel nacional fija parámetros generales a través de normas de responsabilidad fiscal, que regulan el manejo presupuestal, la rendición de cuantas, los reportes de información, la propiedad accionaria y la contratación de deuda.

No obstante, el gobierno central interviene en las labores de monitoreo cuando los gobiernos subnacionales no evidencian el cumplimiento de esta competencia. En este sentido, la mayoría de los países analizados, incluso los federados, ha institucionalizado sistemas de monitoreo fiscal, mediante los cuales hace seguimiento anual de las EDS existentes y de su desempeño financiero en términos de balance fiscal, endeudamiento y situación patrimonial.

En la mayoría de países, se detectó una tendencia a debilitar la efectividad de los controles existentes tanto al endeudamiento territorial como al manejo presupuestal mediante la creación de EDS.

En los casos analizados, situaciones de crisis fiscal llevaron a endurecer las normas de responsabilidad fiscal para evitar este tipo de prácticas. En Argentina, el gobierno central, a través de la Contaduría Nacional, asumió la competencia de auditar el desempeño financiero de las EDS del nivel intermedio de gobierno. En Brasil se obligó a las EDS a adoptar mecanismos de planeación financiera de corto y mediano plazo que garanticen su autosuficiencia financiera, de tal forma que no dependan ni de avales ni de créditos directos de las administraciones centrales de ningún nivel de gobierno. Medidas similares se comienzan a recomendar en España ante la evidencia de excesos de gasto y deuda en algunas EDS pertenecientes al nivel intermedio de gobierno.

En todos los países se destaca la existencia de fuertes controles por parte del poder ejecutivo subnacional hacia sus EDS, aunque éstas gozan de un alto margen de autonomía para adelantar sus labores, no pueden tomar decisiones sin tener en cuenta una planificación técnica aprobada por las administraciones centrales federales y/o municipales. Además su creación está condicionada a la existencia de estudios técnicos sobre su viabilidad financiera.

En Colombia, los departamentos y municipios, en cabeza de gobernadores y alcaldes disponen de plena autonomía para crear EDS, previa autorización de las Asambleas y los Concejos y en este proceso no interviene el nivel nacional.

No obstante, la regulación de las EDS encargadas de prestar servicios públicos está en cabeza del ejecutivo nacional. El presidente de la República tiene potestades constitucionales para ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos en todo el país.

En este sentido, el marco institucional de responsabilidad fiscal sobre EDS es relativamente flexible por cuanto permite que el poder ejecutivo determine los esquemas de regulación aplicables a éstas a través de un modelo central o descentralizado. En los desarrollos legales posteriores a la expedición de la carta magna de 1991 se optó por un esquema de regulación donde predomina el control central nacional en cabeza de las superintendencias y los ministerios.

Como resultado, la evaluación del cumplimiento de este tipo de normas es conjunta entre el nivel nacional y el subnacional, pero en ausencia de una precisa identificación de responsabilidades. Así, las EDS se rigen según los criterios que de manera autónoma determinen las entidades territoriales en el momento de su creación, y adicionalmente por las normas que dicte el legislador nacional en relación con el cumplimiento de sus funciones, su manejo administrativo, presupuestal y crediticio.

Lo anterior conduce a que las normas de regulación de EDS tiendan a estar, dispersas en múltiples leyes, decretos, Ordenanzas y Acuerdos, con lo cual se torna compleja su aplicación al ser ella objeto de múltiples interpretaciones por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de adoptarlas.

En aspectos como el monitoreo y seguimiento fiscal lo anterior implica que las entidades territoriales en ejercicio de su autonomía pueden adoptar este tipo de programas para sus EDS, sin que para ellos requieran autorización legal específica del orden nacional o subnacional. De manera similar, el gobierno nacional también está facultado para ello, sin que esto signifique vulnerar la autonomía territorial.

Igualmente, tanto el gobierno nacional como los gobiernos departamentales y municipales están facultados por la Constitución y la ley para impulsar la adopción de programas orientados a extender la transparencia y rendición de cuentas sobre EDS a la ciudadanía.

La crisis fiscal territorial de finales del milenio pasado llevó a que el nivel nacional, mediante leyes de responsabilidad fiscal y decretos reglamentarios de éstas, desarrollará mecanismos específicos de regulación en materia de endeudamiento, transferencias de las administraciones centrales, rescates financieros y liquidación.

La adopción de este tipo de medidas fue declarada constitucional por la Corte Constitucional, quien considero, en varias sentencias, que la autonomía fiscal territorial se debe ejercer con arreglo al interés nacional de preservar la estabilidad macroeconómica.

En materia de endeudamiento, el decreto 610 de 2002 ordenó la calificación de riesgo, emitida por una firma especializada, vigilada por la Superintendencia Financiera, como requisito previo para que las EDS de todos el país realicen operaciones de crédito público. Esta norma permite adecuar la regulación de deuda de las EDS a la permanente innovación, que experimentan los mercados financieros contemporáneos, al aprovechar las metodologías y procedimientos de valoración de entidades independientes especializadas en manejo de riesgo, tal como ocurre en los países donde el mercado de deuda territorial se encuentra más desarrollado.

En materia de gastos, la ley 617 de 2000 limitó a las gobernaciones y alcaldías para transferir recursos a sus EDS, con el fin de propender que éstas sean financieramente autosostenibles; la ley también ordenó la liquidación de EDS que registren déficit fiscal durante tres vigencias consecutivas.

Por otra parte, en virtud de la ley 819 de 2003, las alcaldías y gobernaciones deben incluir en sus marcos fiscales de mediano plazo y en sus informes de rendición de cuentas, sus pasivos contingentes, muchos de los cuales se originan en avales y garantías otorgados a sus EDS para contratar deuda y en fallos judiciales en contra de éstas por acumulación de pasivos laborales, pensionales y contractuales.

Sin embargo, la efectividad de la mayor parte de las medidas antes anotadas enfrenta el riesgo de reducirse debido a lo siguiente: a) la ausencia de correspondencia fiscal entre la potestad subnacional de crear, liquidar y

fusionar EDS y la de hacer su monitoreo y control: una vez creadas, la evaluación de su desempeño pasa a ser una función nacional, pese a que el gobierno central tiene competencias muy limitadas para liquidar este tipo de entidades; b) la inexistencia de medidas de gradualidad y selectividad que consideren la capacidad institucional y económica de las entidades territoriales para el manejo de sus EDS; c) el incumplimiento de las medidas de responsabilidad fiscal consagradas en la constitución y la ley por parte de muchas entidades territoriales sobre sus EDS, en presencia de una débil capacidad de respuesta institucional por parte de las autoridades nacionales y subnacionales encargadas de verificar su cumplimiento; d) la posibilidad de arbitraje normativo por dos razones: las normas de responsabilidad fiscal que rigen para las entidades territoriales son más rigurosas que las que regulan las EDS, y el monitoreo y seguimiento hecho a las primeras es más frecuente y difundido que el hecho a las segundas; e) la ausencia de participación de la ciudadanía en las labores de veeduría y rendición de cuentas de las EDS.

Los principales indicios detectados en las encuestas realizadas por la DAF sobre los riesgos que afronta la efectividad de las normas que regulan las EDS son:

a. Escasez de fuentes de información, permanentes y oportunas, sobre la situación fiscal de las EDS, en comparación con la existente sobre las gobernaciones y alcaldías.

b. Bajo interés de las entidades por informar al Ministerio de Hacienda sobre la situación fiscal de su sector descentralizado, manifestada en el bajo porcentaje de participación en las encuestas, 25% del total.

c. Débiles prácticas de monitoreo fiscal por parte de las administraciones centrales municipales y departamentales sobre sus EDS. La mayoría de las entidades que respondieron la encuesta asume que los monitoreos y controles son una competencia exclusiva del nivel Nacional, particularmente de las Superintendencias de Salud, Servicios Públicos Domiciliarios y la Contraloría General de la República.

d. Ausencia de mecanismos institucionales al interior de las administraciones centrales territoriales para capturar, consolidar y reportar información sobre sus EDS, razón por lo cual la mayoría de las entidades que respondieron las encuestas de la DAF sobre el tema desconocen la situación fiscal de este tipo de entidades y los riesgos que éstas puedan representar para la sostenibilidad de sus finanzas y el cumplimiento de sus competencias.

e. Ausencia de prácticas de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas: la mayoría de las entidades encuestadas no incluyen a sus EDS dentro de sus programas de saneamiento fiscal y rendición de cuentas.

f. Falta de articulación entre los planes de gasto de los niveles central y descentralizado: no se evidencia una delimitación clara de funciones y manejo de recursos entre las administraciones centrales y las EDS en la provisión de

bines y servicios públicos, con miras a mejorar la eficiencia en la ejecución del gasto en cada jurisdicción.

g. Carencia de análisis rigurosos sobre la viabilidad fiscal e institucional en el momento de crear fusionar y liquidar EDS. Se percibe en las respuestas de los encuestados, improvisación en la toma de este tipo de decisiones, reflejada en la falta de conocimiento sobre sus efectos tanto a nivel financiero como de impacto en el cumplimiento de competencias.

h. Indicios de incumplimiento de las normas que regulan los aportes de las administraciones centrales para la creación y funcionamiento de las EDS, en gran parte asociados con la ausencia de sistemas de monitoreo y control sobre la situación fiscal de éstas.

i. Indicios de incumplimiento de las normas de disciplina fiscal que limitan el compromiso de gastos de funcionamiento en las administraciones centrales a través de la creación de EDS. Al respecto se destaca el caso de Barranquilla donde fueron creadas en un solo año diez EDS, las cuales dependen enteramente de las transferencias de la alcaldía para financiar sus gastos de funcionamiento

Factores adicionales, identificados como riesgos que atentan contra la efectividad del marco institucional de regulación de EDS son:

a. Los departamentos pueden constituir cualquier tipo de EDS en su jurisdicción, amparados en sus competencias de fomentar el desarrollo regional, mientras en los municipios estas facultades están mejor delimitadas por leyes sectoriales que han tendido a limitar la creación de EDS a los sectores de servicios públicos domiciliarios, salud, transporte, deporte, recreación y cultura. Situación que evidencia, la ausencia de una clara distribución de competencias entre niveles de gobierno en las responsabilidades de provisión de bienes y servicios públicos por sectores, que considere las economías de escala y evite externalidades negativas entre departamentos y municipios.

En este sentido, tiende a presentarse una duplicidad de competencias entre niveles de gobierno que atenta contra la adecuada prestación de servicios públicos a cargo de EDS. Como consecuencia, cuando surgen eventos de insostenibilidad financiera de EDS, tiende a ser alta la probabilidad de intervención nacional, muchas veces acompañada de altos costos fiscales, para evitar parálisis regionales y locales en la prestación de servicios como salud, educación, transporte y servicios públicos domiciliarios.

b. La reciente creación de EDS en sectores que producen bienes y servicios eminentemente privados, en detrimento de la orientación de recursos públicos hacia la prestación de bienes públicos y meritorios.

c. La mayor parte de las entidades territoriales del país asume que los monitoreos y controles fiscales sobre sus EDS es una competencia exclusiva de

la nación, pese a que eventuales quiebras de éstas deben ser consideradas como pasivos contingentes en sus marcos fiscales de mediano plazo.

e. Ausencia de suficiente capacidad institucional por parte de muchas entidades territoriales, especialmente las de categorías presupuestales 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> para aplicar las normas existentes sobre EDS.

f. Identificación de eventos de riesgo fiscal originados en EDS en el análisis de la viabilidad fiscal departamental. Allí se destacan los siguientes casos: Antioquia donde la Licorera enfrenta procesos jurídicos en contra que suman \$68.413 millones; Bolívar y Santander, donde la posible liquidación de EDS podría llevar al incumplimiento de los límites de gasto de la ley 617 de 2000, al aumentar la nómina de pensionados de la gobernación; Valle del Cauca, por la incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera de su empresa licorera; Atlántico por la financiación del pasivo pensional de la Universidad del Atlántico; y Magdalena por los costos de la eventual liquidación de la licorera y la lotería<sup>26</sup>.

Con el fin de fortalecer la eficacia de las medidas en el marco institucional de responsabilidad fiscal vigente sobre EDS se recomienda lo siguiente:

- a. Incluir de forma gradual a las EDS en el proyecto nacional de mejorar la información fiscal territorial, unificando los formatos de reporte de información que éstas deben hacer a las superintendencias nacionales y a la CGN, de tal manera que sea posible confrontar y validar este tipo de información de manera más ágil y oportuna, tal como se está haciendo a través del FUT con las entidades territoriales.
- b. Actualizar el censo de EDS a través del FUT, lo cual permitiría disminuir errores sobre el tamaño real del nivel descentralizado territorial. Ello también permitiría disminuir los fallos de registro asociados a la propiedad de las EDS, la cual no siempre corresponde a su lugar de operación. Así por ejemplo, un hospital ubicado en un municipio no capital puede ser propiedad de la gobernación y no de la alcaldía respectiva.
- c. Aprovechar la expedición la reglamentación del artículo 3 del acto legislativo 04 de 2007 para definir competencias más claras y específicas a las entidades territoriales en las tareas de monitoreo, seguimiento y control de sus EDS, teniendo en cuenta tanto la heterogeneidad existente en la capacidad institucional de éstas como en los sectores donde operan.
- d. Establecer bajo un decreto reglamentario de las Leyes 489 de 1998, 488 de 1998, 617 de 2000 y 819 de 2003 las siguientes disposiciones: que las alcaldías y gobernaciones presenten a los Concejos y Asambleas respectivamente un informe anual sobre la situación financiera de sus

---

<sup>26</sup> Informe sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos, Vigencia 2006.

EDS, para que con base en esa información se pueda dar cumplimiento al artículo 14 de la ley 617 de 2.000; establecer como requisito previo para la creación de nuevas EDS un estudio técnico que demuestre su viabilidad y autosuficiencia financiera; ordenar a las entidades territoriales realizar foros públicos anuales de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas de sus EDS; incluir en los MFMP regionales y locales los efectos de la situación financiera de sus EDS sobre su pasivo contingente; incluir en las metas de los programas de ajuste fiscal de las entidades territoriales una evaluación anual sobre las EDS y metas de saneamiento fiscal y fortalecimiento fiscal para éstas en caso de identificarse allí riesgos de insolvencia financiera.

- e. Considerar en el análisis de pasivos contingentes del gobierno nacional, que se presenta anualmente en el MFMP, los eventos de riesgo asociados con las EDS pertenecientes a entidades territoriales donde la Nación ha garantizado deuda pública.
- f. Recordar a las firmas calificadoras de riesgo y a los responsables legales de las EDS, mediante una resolución del Ministerio de Hacienda, su obligación anual de reportar al Ministerio de Hacienda las calificaciones de riesgo de las EDS establecidas en el decreto 610 de 2002.
- g. Reglamentar el artículo 6º de la ley 358 de 1997 con el fin de incluir un porcentaje de los pasivos contingentes originados en avales y garantías crediticias otorgados por las entidades territoriales a sus EDS.
- h. Solicitar a los Ministerios de Protección Social, Educación, a las Superintendencias de Salud y Servicios Públicos y a la Contaduría General de la Nación información anual sobre las EDS de los departamentos, los municipios capitales y los municipios en programas de ajuste fiscal, en términos de balance fiscal, saldos de deuda y situación patrimonial. Esto con el fin de elaborar un informe anual sobre la situación fiscal de las EDS, complementario a los informes de viabilidad fiscal departamental y municipal.
- i. Con base en este tipo de informes solicitar a los organismos de control realizar auditorías especiales de carácter preventivo en aquellas EDS donde se identifiquen mayores riesgos de insolvencia.
- j. Incluir dentro de los requisitos para el otorgamiento de garantías de la Nación a créditos externos de las entidades territoriales un informe sobre la situación financiera de sus EDS.
- k. En los debates venideros sobre la ley de Ordenamiento Territorial, solicitar a los Ministerios sectoriales que definan competencias a las gobernaciones y alcaldías para el manejo de sus EDS, acordes con su capacidad fiscal e institucional, de tal forma que exista correspondencia fiscal entre la autonomía de las entidades territoriales para crear este

tipo de entidades y los beneficios, costos y responsabilidades de vigilancia y control sobre el manejo administrativo de éstas.

- I. Recordar a la CGR que incluya en sus reportes públicos sobre la situación financiera territorial informes sobre la situación financiera de los INFIS de todo el país, pues dicha entidad es la única que los vigila.

## **ANEXO 1**

### Encuesta Institucional sobre EDS DAF

1. Nombre las EDS que se encuentran adscritas o vinculadas a la Entidad Territorial a su cargo
2. De las EDS adscritas o vinculadas a la Entidad Territorial, especifique:
  - a. ¿Bajo qué tipo jurídico se constituyen?

- i. Establecimientos Públicos
- ii. Empresas Industriales y Comerciales
- iii. Sociedades de Economía Mixta
- iv. Asociaciones, Fundaciones o Corporaciones
- b. ¿Cuenta de las anteriores se constituyen son Empresas Sociales del Estado o Empresas de Servicios Públicos?
3. ¿La creación de las EDS se baso en qué tipo de justificación? ¿Contó con algún tipo de justificación técnica?
4. ¿Cuántas de las EDS de la Entidad Territorial están constituidas por acciones?
5. ¿Qué porcentaje del total del gasto público de la Entidad Territorial es ejecutado por el nivel descentralizado?
6. ¿Cuál es el % de los ingresos corrientes de las EDS que provienen de transferencias del Departamento o Municipio?
7. ¿Cuál es el % de los ingresos corrientes de las EDS que provienen de transferencias del SGP?
8. ¿A qué controles están sujetas las EDS de la Entidad Territorial a su cargo?
9. ¿El nivel central de la Entidad Territorial hace algún tipo de seguimiento a las EDS de su jurisdicción?
10. ¿Están las EDS incluidas en el Plan de Rendición de Cuentas de la Entidad Territorial?
11. ¿Tiene algún conocimiento de que las EDS de la Entidad Territorial entreguen informes de gestión a alguna oficina del gobierno central del Departamento o Municipio, según sea el caso?
12. ¿En los programas de ajuste fiscal de la Entidad Territorial se incluyeron metas para el sector descentralizado? ¿Qué tipo de metas?; Si no se incluyeron ¿Cuál cree Usted que fue el motivo?
13. ¿Cuántas de las EDS adscritas o vinculadas a la Entidad Territorial, que tiene a su cargo, tiene problemas de viabilidad fiscal?
14. ¿Cuáles han sido las causas de los problemas de viabilidad fiscal?
15. ¿Las EDS de la Entidad Territorial a su cargo han estado en programas de saneamiento fiscal? ¿Cuántas? ¿Cuáles? ¿De qué sector principalmente?
16. ¿Cuáles han sido los principales resultados de las medidas de saneamiento fiscal adoptadas por la entidad?

17. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para el logro de las metas de saneamiento fiscal?
18. ¿Qué medidas de ajuste se han adoptado en caso de déficit en los últimos tres años?
19. ¿Las EDS han estado o están en algún programa de ajuste o mejor gestión monitoreada por alguna dependencia de una entidad del Estado?
20. ¿Cuáles son los principales obstáculos que identifica Usted para tener conocimiento del nivel descentralizado de la Entidad Territorial en labores de control y seguimiento?

## **Bibliografía**

Asamblea de Diputados del Estado de Nayarit, "Ley Deuda Pública Estado de Nayarit de 2003". Nayarit 2003. Consulta Realizada en Septiembre de 2006.

[http://www.congresonayarit.gob.mx/trabajo\\_parlamentario/compilación/ley/l\\_deuda pub.htm](http://www.congresonayarit.gob.mx/trabajo_parlamentario/compilación/ley/l_deuda_pub.htm)

Barry R Weingast, Stanford University, Self Enforcing Constitutions: with an Application to Democratic Stability In América`s First Century.

Contaduría General de La Nación, *Plan General de Contabilidad Pública*, Legis, Bogotá D.C, 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de mediano Plazo 2006, MHCP, Bogotá, 2006.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Informe Sobre la Viabilidad Fiscal de los Departamentos 2006*, MHCP, Bogotá, 2007.

Gómez Agustín, Maria, "Balance sobre la política de empresa pública autónoma, Un Balance del estado de las autonomías", Colección Mediterráneo Económico, España: Fundación Cajamar, 2006.

North, Douglas Institutions, *"Cambio Institucional y Desempeño Económico"*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

Alessina, Alberto; Carrasquilla, Alberto Juan José Echaría, *"Descentralización en Colombia"* En Reformas Institucionales en Colombia. Alberto Alessina (ed), Alfaomega, Fedesarrollo, Bogotá, 2002.

Corte Constitucional. "Sentencia C 837. M.P Dr. Jaime Córdoba Triviño Bogotá 2001.

Echavarría, Juan José; Renteria, Carolina y Roberto Steiner, *"Descentralización y Salvamentos (Bails-Outs) en Colombia"*, BID, Fedesarrollo, 2003

Krisztina Tóth; Bernard Dafflon, *"Managing Local Public Debt In Transition Countries: An Issue Of Self-Control"*, Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee) Ljubljana, May, 2006

Piffano, Horacio, *"Batería de Indicadores para el seguimiento del proceso de saneamiento fiscal territorial en Colombia"*, Descentralización, Reforma Fiscal, salvaguardias y limites al poder Fiscal de los gobiernos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 2002.

Asamblea de Diputados de Nayarit, *"Ley de Empresas Públicas Descentralizadas del Estado de Nayarit de 1973"*. Nayarit 1973.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NAYARIT/Leyes/NAYLEY018.PDF>.

World Bank, *"Contingent Liabilities a Threat to Fiscal Stability"*, Economic Policy, Washington D.C, 1998.

World Bank, *"Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Country Experiences"*, Washington D.C, 2001.

