



Distrito Turístico y Cultural de **CARTAGENA DE INDIAS**

Foto: Titirijí Común *Todirostrum cinereum*

Mosquerito muy pequeño parecido a una corruca, y de distribución en las tierras tropicales a baja altura. Tiene un pico largo y ancho para un ave tan pequeña. Prefiere áreas abiertas o semi-abiertas con árboles dispersos, arbustos, setos vivos, y matorrales. Suele verse en pares, revoloteando con su cola parada. Nota su máscara negra, ojos blancuzcos, y la punta blanca de su cola.

Fotografía: Adobe Stock - **Localización:** Parque de la Marina - Ebird Colombia

Viabilidad Fiscal Territorial **2021**

Contenido

| | |
|--|-----------|
| I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES | 3 |
| II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL | 5 |
| 1. Sector Central | 5 |
| 2. Sector Descentralizado | 6 |
| III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL | 6 |
| 1. Ingresos | 6 |
| 2. Gastos | 8 |
| 3. Deuda Pública | 11 |
| IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO | 12 |
| 1. Resultado Fiscal | 12 |
| 2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable | 13 |
| 3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo | 15 |
| 4. Límites de Endeudamiento | 16 |
| 5. Límites Gastos de Funcionamiento | 18 |
| V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES | 19 |
| 1. Estructura Financiera | 19 |
| 2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales | 20 |
| 3. Provisión del Pasivo Pensional | 20 |
| 4. Situación Financiera del Sector Descentralizado | 20 |
| 4.1 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos | 24 |
| 5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08) | 25 |
| 6. Pasivos Contingentes | 26 |
| VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 26 |
| BALANCE FINANCIERO DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS | 28 |

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Cartagena es la segunda ciudad más importante de la Costa Caribe. Para 2021 la proyección de la población según el DANE fue de 1.043.926 habitantes de los cuales el 89% estaría ubicada en la cabecera y el resto en la zona rural. Esta corresponde a la quinta ciudad más poblada de Colombia.

Su desarrollado urbano que incluye la conservación del centro histórico la ha convertido en uno de los puertos de mayor importancia de Colombia, del Caribe y del mundo, así como un célebre destino turístico.

De acuerdo con el DANE¹, para 2020 el PIB del Distrito de Cartagena se estimó en \$20,4 billones, representando el 66% del agregado departamental, y disminuyendo 10% frente a 2019² como resultado de las restricciones impuestas por la emergencia sanitaria decretada por el COVID-19.

Cartagena no ha sido ajena a los impactos negativos en la Economía derivados de las medidas de aislamiento para contener el riesgo de contagio del COVID-19, donde muchos sectores económicos tuvieron que paralizar su actividad económica y que se reactivaron paulatinamente a través de las diferentes acciones implementadas por el gobierno local en el marco de la reactivación económica y social de la ciudad.

En ese sentido, se hace necesario destacar que los efectos sociales y económicos de la pandemia derivada del COVID 19 en Cartagena se han traducido en el incremento de 140.862 habitantes que entran a engrosar la línea de pobreza monetaria en la ciudad, dado que en el 2019 eran 345.304 personas quienes se encontraban en la línea de pobreza y en el 2020 por los efectos negativos generados por la crisis sanitaria, esta cifra se elevó a 486.166 personas, llegando a representar el 47,8% de los Cartageneros en esta condición. Por su parte, en el periodo comprendido entre mayo y junio de 2020 la ciudad sufrió la tasa más alta de desempleo de los últimos 20 años, con un 20,5% según cifras del DANE. Así mismo, a estos datos de desempleo se le suma la precariedad del trabajo, dado que, en el mismo periodo de análisis, la tasa de informalidad se ubicó en 55,1% según la misma fuente.

Usando datos más recientes y realizando una comparación respecto a la realidad del mercado laboral antes y durante la pandemia, se evidencia que para el trimestre octubre - diciembre de 2019 la Tasa de Ocupación de Cartagena se ubicó en 52,7%, para el 2020 fue de 49,6% y para 2021 era de 52,6%, observando una disminución de 3 puntos porcentuales (p.p) en el 2020, y una recuperación de 3 p.p en el 2021. Por su parte. la Tasa de desempleo fue de 6,7% para el 2019, de 12,1% para el 2020 y para el 2021 se ubicó en 9,4%, es decir tuvo un crecimiento en 5,4 puntos porcentuales (p.p) en el 2020 y una disminución de 2,7 p.p. en el 2021, permitiendo

1 Las cifras de PIB y población corresponden a los datos más actualizados publicados por el DANE; El índice de importancia económica o se encuentra disponible para el año 2020.

2 Fuente: DANE, Valor Agregado por municipio. Serie 2016-2020p



- Distrito Turístico y Cultural de **Cartagena de Indias - Bolívar**

establecer que, con las medidas implementadas por el Gobierno Nacional y Local para impulsar la economía de la ciudad, se ha ido recuperando el empleo a los niveles prepandemia (ver gráfica 1). Para 2021 Cartagena se destacó como la tercera ciudad con la menor tasa de desempleo en comparación con las 23 principales ciudades y áreas metropolitanas del país. Este comportamiento en el indicador de desempleo se debe principalmente a las medidas de reactivación económica que ha tomado la ciudad y que han permitido mayor dinamismo en el sector productivo de Cartagena.

En 2021 la ciudad mostró una tasa de inflación de 5,75%, la sexta más baja de las principales ciudades del país, pero por encima del promedio nacional que fue 5,62%. Los bienes y servicios que más influyeron en los precios en la ciudad estuvieron asociados al precio de los bienes de consumo relacionados con bebidas alcohólicas, prendas de vestir y artículos para el hogar y a los servicios de educación.

En 2020, la incidencia de la pobreza monetaria que mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza se calculó en el 47,8% por encima del promedio nacional (42,5%). El Coeficiente de Gini que mide la distribución del ingreso, para la ciudad de Cartagena fue de 0,499 en 2020 frente a 0,448 en 2019, es decir un deterioro de los ingresos de 0,051 puntos en dicho indicador.

De acuerdo con la información de la Secretaría de Educación Distrital, en 2021, la tasa de cobertura neta en educación media fue del 59%, secundaria y primaria fue del 96% y 103% respectivamente. En promedio, la cobertura es de 90%. La cobertura en salud alcanzó en el Distrito de Cartagena el 110,1%, manteniéndose igual que en 2019.

Con relación a la situación de los servicios públicos, los indicadores muestran que al final de 2020, la cobertura de acueducto era de 93%, igualando la cobertura Nacional. Por su parte la cobertura de alcantarillado alcanza el 86%, lo que representó un incremento de 1 punto porcentual respecto a 2019. Si bien en materia de cobertura de internet de banda ancha se mejoró, sigue siendo baja y alcanzó el 16%.

La última evaluación de desempeño municipal señala un índice integral (MDM) de 65,68, reflejando mejoras en la gestión administrativa y fiscal del Distrito con respecto a 2019.

La evaluación del año fiscal 2020 mostró que a pesar de los impactos esperados sobre las finanzas distritales derivado de la declaratoria de emergencia sanitaria y económica en el país, se observó que, al cierre de 2020, las cifras superaron las expectativas logrando un descenso sobre el total de ingresos de sólo el 5%. Las perspectivas tributarias, a pesar de la baja, siguen siendo positivas, dados los efectos fiscales de las estrategias adoptadas en el marco de los Decretos de emergencia económica.

El Distrito de Cartagena de Indias sigue mostrando niveles aceptables de gastos de funcionamiento en relación con sus ingresos corrientes de libre destinación, por debajo del tope máximo, al

observarse una fuerte contracción en las variables que hacen parte del indicador con mayor énfasis en los gastos computables.

Durante 2020, el Distrito atendió de manera oportuna el servicio de la deuda y finalizó con saldo de \$201.211 millones. De acuerdo con el perfil de pagos, el 17% se amortizará en 2021 y durante el resto de la actual administración el 32%. El restante se cancelará de 2024 hasta 2030. En 2020 la Calificadora de Fitch Ratings ratificó la calificación, para el Distrito de Cartagena de Indias, de AA+ con perspectiva estable, y posee capacidad de endeudamiento autónomo en los términos de la Ley 358 de 1997.

Los principales retos de la administración consistían en la búsqueda de eficiencia en la planeación y ejecución del presupuesto y el monitoreo permanente sobre la situación del sector descentralizado, así como de los procesos en curso, en aras de mitigar riesgos posibles que pudiesen afectar la estructura financiera del Distrito.

Si bien el Distrito muestra señales de tener liquidez suficiente para cubrir la totalidad de sus pasivos de hasta un año de plazo, se recomienda evaluar el grado de efectividad de los activos líquidos para respaldar los pasivos vencidos por más de un año. Adicionalmente, es necesario abordar otras problemáticas como la existencia de sentencias judiciales y deudas en el sector salud, los que, de no atenderse con prioridad, podrían generar riesgos importantes sobre las finanzas de la entidad.

En el marco de la estrategia de Monitoreo Seguimiento y Control al uso de los recursos del SGP, a diciembre de 2020 el Distrito ejecuta un Plan de Desempeño en el sector salud el que fue reformulado durante 2018 y espera finalice en el primer semestre de 2021.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. Sector Central

Según la última información disponible, la planta de personal del Distrito estaría compuesta por 1.714 cargos, de los cuales el 53% es del nivel asistencial, el 42% profesional y técnico y el 5% del nivel directivo y asesor.

Los pensionados de la Alcaldía fueron 1.645 de los cuales el 81% corresponden a pensionados de las Empresas Públicas Distritales. Del total, el 70% (1.151 pensionados) recibió mesadas por jubilación, el 27% (449 pensionados) por sustitución y el 3% por invalidez (45 pensionados).



2. Sector Descentralizado

El sector descentralizado³ está conformado por 10 entidades, tres constituidas como Empresas Industriales y Comerciales del Estado, una como Empresa Social del Estado y seis como establecimientos públicos como se ilustra en la Tabla 1.

Tabla 1
Inventario de Entidades Descentralizadas

| Nombre de Entidad | Tipo | Sector Económico |
|--|-------------------------|---|
| EMPRESAS | | |
| E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A. | E.I.C.E. Ó S.E.M. | SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO BÁSICO |
| EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. | E.I.C.E. Ó S.E.M. | DESARROLLO URBANO |
| TRANSCRIBE S.A. | E.I.C.E. Ó S.E.M. | TRANSPORTE MASIVO |
| E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS | E.S.E. | SALUD |
| ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS | | |
| COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | EDUCACIÓN |
| DISTRISEGURIDAD | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | SEGURIDAD |
| ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | MEDIO AMBIENTE |
| FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | VIVIENDA |
| INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | CULTURA |
| INSTITUTO DISTRITAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE CARTAGENA | ESTABLECIMIENTO PÚBLICO | RECREACIÓN Y DEPORTE |

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

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL⁴

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

Los ingresos del Distrito de Cartagena, a 31 de diciembre de 2021, distintos a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), fueron de \$2,2 billones. Al tener en cuenta los recursos acumulados de vigencias anteriores por \$208.462 millones, los ingresos totales alcanzaron \$2,4

³ Ver sección de análisis financiero del sector descentralizado.

⁴ Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el Distrito en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2021. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.

billones. Estos fueron mayores en el 13% y correspondieron a un nivel de recaudo del 102% respecto al presupuesto definitivo.

La totalidad de los grupos principales de ingresos mostraron comportamiento positivo, especialmente los recursos de recaudo propio y los ingresos de capital. Entre tanto las transferencias aumentaron en menor proporción, al percibir mayores recursos para aseguramiento y otras transferencias del orden nacional para atender situaciones derivadas de la pandemia.

De los ingresos de capital, los recursos del balance impulsaron este grupo, al aumentar en más del 40% la incorporación de disponibilidades de vigencias anteriores. Esta situación compensó el descenso de otros ingresos de capital como fueron los rendimientos financieros y los recursos de cofinanciación.

Tabla 2
Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|------------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | | 2020 | 2021 |
| Tributarios y no tributarios | 667.315 | 829.236 | 18% | 33% | 34% |
| Transferencias | 1.159.708 | 1.343.561 | 10% | 57% | 55% |
| Ingresos de capital | 194.763 | 250.837 | 22% | 10% | 10% |
| Recursos del Balance | 141.323 | 208.462 | 40% | 7% | 9% |
| Otros* | 53.439 | 42.375 | -25% | 3% | 2% |
| RECAUDOS DEL AÑO | 2.021.786 | 2.423.634 | 13% | 100% | 100% |

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

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

Situación similar tuvieron los ingresos tributarios. De estos, el impuesto predial unificado muestra un descenso, que obedece a una reclasificación efectuada del componente de sobretasa ambiental al concepto respectivo en el reporte de 2021⁵, al comparar los dos valores ajustados, el descenso fue del 5% real. De igual forma, los valores que se venían reportando como impuesto de vehículos fueron reclasificados a transferencias para funcionamiento recibidas del Departamento de Bolívar. Entre tanto, la segunda renta en importancia, es decir industria y comercio, mostró un ascenso del 19%, superando así los efectos negativos generados por las medidas de confinamiento durante la pandemia. Se destaca también el comportamiento de otros impuestos por el aumento en el recaudo de los impuestos de alumbrado público, teléfonos urbanos, sobretasa bomberil y delineación urbana. En este concepto también se ubicó de manera correcta la sobretasa ambiental.

5 Para la vigencia 2020 el recaudo por sobretasa ambiental fue de \$48.477 millones que fueron incluidos dentro del concepto de predial, siendo realmente el recaudo de 2020 por \$242.308 millones.



Tabla 3
Ingresos Tributarios

Valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|--|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | | 2020 | 2021 |
| Vehículos automotores | 4.029 | 0 | -100% | 1% | 0% |
| Estampillas | 9.622 | 13.370 | 32% | 2% | 2% |
| Sobretasa a la gasolina | 27.728 | 39.425 | 35% | 4% | 5% |
| Impuesto predial unificado | 290.785 | 246.201 | -20% | 47% | 33% |
| Impuesto de industria y comercio | 265.483 | 332.522 | 19% | 43% | 44% |
| Impuesto de Transporte por Oleoductos y Gasoductos | 0 | 4.165 | N/A | 0% | 1% |
| Otros impuestos | 22.040 | 117.535 | 405% | 4% | 16% |
| TOTAL | 619.687 | 753.218 | 15% | 100% | 100% |

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

Adicionalmente, al finalizar la vigencia 2021 el presupuesto total de ingresos del SGR sumó \$71.864 millones, los cuales en su totalidad correspondieron a ingresos corrientes, en su mayoría asignaciones directas.

Tabla 4
Presupuesto definitivo del Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$

| Concepto | Bienalidad | Composiciones |
|--|---------------|---------------|
| | 2021-2022* | |
| Ingresos Corrientes | 71.864 | 100% |
| Asignaciones Directas | 70.629 | 98% |
| Fondos y Asignaciones | 1.236 | 2% |
| Ingresos de Capital | 0 | 0% |
| TOTAL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS | 71.864 | 100% |

* La información suministrada corresponde al año 2021

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

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

Los gastos (sin incluir compromisos financiados con SGR) sumaron \$2,1 billones, 90% de lo presupuestado. Subieron 15%, es decir en proporción similar a los ingresos. Se observa que se van superando las dificultades originadas en la crisis sanitaria y la influencia del ciclo político presupuestal.

Los diferentes conceptos de gasto tuvieron en general una dinámica positiva; funcionamiento no presentó ninguna variación, en tanto que el servicio de la deuda e inversión ascendieron en un 19% cada una. Lo anterior llevó a una leve recomposición ganando espacio la inversión, la que representó al final de 2021 el 81% del total de los gastos.

Tabla 5
Compromisos del año sin SGR

Valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|----------------------------|------------------|------------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | | 2020 | 2021 |
| Funcionamiento | 335.973 | 354.425 | 0% | 19% | 17% |
| Inversión | 1.373.449 | 1.719.536 | 19% | 78% | 81% |
| Servicio de la deuda | 43.481 | 54.532 | 19% | 2% | 3% |
| COMPROMISOS DEL AÑO | 1.752.903 | 2.128.493 | 15% | 100% | 100% |

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

Los gastos de funcionamiento presentaron un comportamiento estable con relación a los observados en 2021, soportado en lo fundamental por aumentos en los gastos de personal y generales, los que en términos reales crecieron el 2% y el 16% respectivamente, que fueron compensados por la reducción del 8% en las transferencias.

Tabla 6
**Gastos de Funcionamiento
Sin incluir Sectores de Educación y Salud**

Valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|----------------------------------|----------------|----------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | | 2020 | 2021 |
| Gastos de personal | 131.525 | 141.949 | 2% | 40% | 40% |
| Gastos generales | 53.575 | 65.589 | 16% | 16% | 19% |
| Transferencias | 147.373 | 142.436 | -8% | 44% | 41% |
| Déficit fiscal de funcionamiento | 0 | 1.580 | N/A | 0% | 0% |
| TOTAL | 332.473 | 351.554 | 0% | 100% | 100% |

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

Los gastos de funcionamiento causados por las Secretarías de Educación y Salud, autorizados por las normas vigentes para ser financiados con la cuota de administración y rentas cedidas, presentaron una ejecución de \$2.871 millones. En comparación con la vigencia 2020 disminuyeron el 22%.

Los nuevos compromisos de inversión, financiados con recursos diferentes al SGR, crecieron en términos reales el 19% como consecuencia especialmente de la expansión en los gastos en formación bruta de capital (en más del 87%) especialmente en los sectores de educación, vivienda, vías y otros sectores. Los gastos operativos en sectores sociales aumentaron en menor proporción, especialmente en el sector salud al efectuarse pagos en el marco del acuerdo de punto final para el saneamiento de las deudas del sector. La financiación de déficit fiscal de inversión aumentó levemente. Las fuentes que ampararon los compromisos de inversión se distribuyeron entre SGP (46%), otras transferencias nacionales (32%), recursos de capital (3%) e ingresos corrientes de libre destinación (14%) y de destinación específica (3%).



Tabla 7
Gastos de Inversión por Sectores - Fuentes Diferentes al SGR

Valores en millones de \$

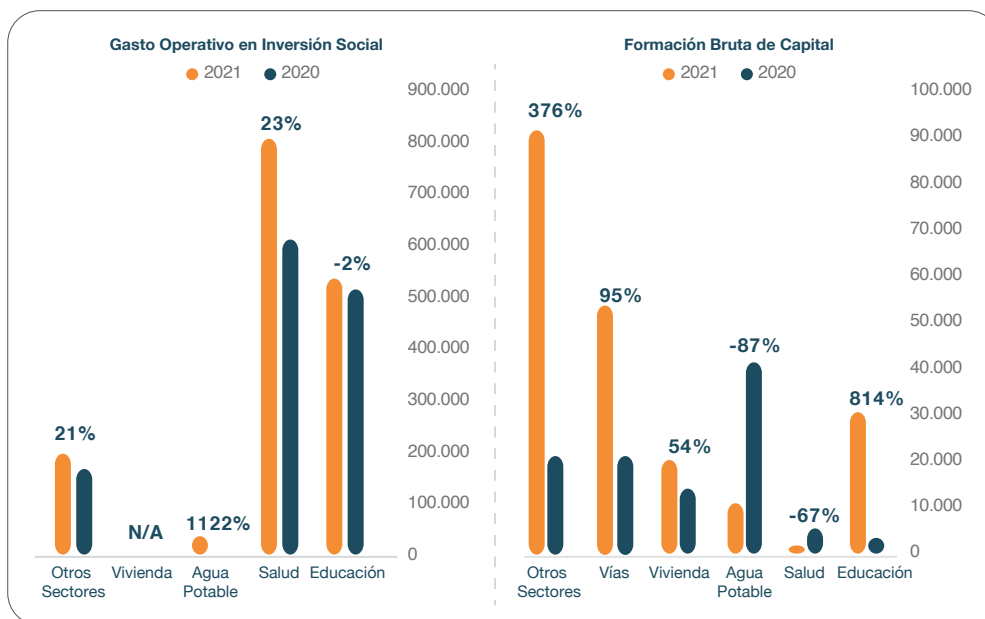
| Concepto | Vigencia | | Variación Real 2021/2020 | Composiciones | |
|--|------------------|------------------|-----------------------------|---------------|-------------|
| | 2020 | 2021 | | 2020 | 2021 |
| Educación | 526.965 | 568.488 | 2% | 38% | 33% |
| Salud | 606.141 | 786.239 | 23% | 44% | 46% |
| Agua Potable | 39.978 | 33.484 | -21% | 3% | 2% |
| Vivienda | 10.384 | 16.855 | 54% | 1% | 1% |
| Vías | 19.737 | 40.590 | 95% | 1% | 2% |
| Otros Sectores | 124.646 | 224.255 | 70% | 9% | 13% |
| Déficit fiscal de vigencias anteriores | 45.598 | 49.625 | 3% | 3% | 3% |
| TOTAL | 1.373.449 | 1.719.536 | 19% | 100% | 100% |

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

Las variaciones presentadas generaron ciertas recomposiciones. La inversión en salud y otros sectores aumentaron su representatividad, mientras que sectores como educación y agua potable cedieron espacio.

Gráfico 1
Gastos de Inversión diferentes al SGR

valores en millones de \$ y variación real



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

Con cargo a recursos del SGR el Distrito contrajo compromisos acumulados de gasto por \$37.387 millones del bienio 2021 – 2022. El 100% se destinó a formación de capital.

Tabla 8
Compromisos Presupuestales con Recursos del SGR

valores en millones de \$

| Concepto | Bienalidad | Composiciones |
|------------------------------|---------------|---------------|
| | 2021-2022* | |
| Gastos de Funcionamiento | 0 | 0% |
| Gastos de Inversión | 37.387 | 100% |
| Servicio de la Deuda | 0 | 0% |
| TOTAL COMPROMISOS SGR | 37.387 | 100% |

* La información suministrada corresponde al año 2021.

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

3. Deuda Pública

Durante 2021 el Distrito sirvió deuda financiera por \$54.532 millones, de los cuales el 30% correspondió a intereses y el 70% a amortizaciones. Teniendo en cuenta esta dinámica y que no se dieron nuevos desembolsos, el saldo a diciembre de 2021 fue de \$169.550 millones.

En julio de 2021 la Calificadora de Fitch Ratings bajó la calificación nacional de largo plazo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias a AA-(col) considerando factores de riesgo asimétrico relacionadas con la gestión y gobernanza, así como con las políticas de contabilidad, reporte de información y transparencia.

Tabla 9
Saldo y Composición de la Deuda Pública

valores en millones de \$

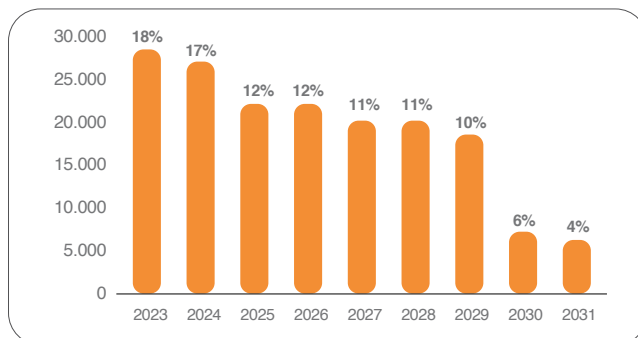
| Tipo de Deuda | Saldo a 31 de diciembre | | % de participación Saldo Total | Moneda | Tasa de interés | Margen promedio ponderado sobre tasa de interés |
|----------------------------|-------------------------|----------------|--------------------------------|--------|-----------------|---|
| | 2020 | 2021 | 2021 | | | |
| DEUDA INTERNA | | | 100% | | | |
| Banca Comercial Interna | 201.211 | 169.550 | 100% | COP | DTF/FIJA | 2,3% / 3% |
| Total Deuda Interna | 201.211 | 169.550 | 100% | | | |
| DEUDA EXTERNA | | | 0% | | | |
| Total Deuda Externa | 0 | 0 | 0% | | | |
| TOTAL DEUDA PÚBLICA | 201.211 | 169.550 | 100% | | | |

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

La deuda financiera tiene como garantía y fuente de pago los recursos propios; Los acreedores financieros se desagregan de la siguiente manera: Bancolombia 62%, BBVA 21%, Grupo Aval 12% y Banco de Occidente 5%. El costo promedio para un tramo es la DTF + 2,3% y Tasa Fija del 3% para otro tramo.



Gráfico 2
Perfil de Vencimientos de Amortizaciones



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

De acuerdo con el perfil de pagos, el 36% se amortizará en 2022 y 2023, es decir durante la actual administración. El restante se cancelará de 2024 hasta 2031.

IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Para el periodo 2021 el Distrito finalizó con compromisos de gasto inferiores a los ingresos recaudados de la vigencia en \$117.045 millones.

El determinante de este resultado positivo se origina en el balance de la cuenta corriente, al darse un crecimiento en mayor proporción de los ingresos corrientes frente a los gastos de este tipo. El déficit de la cuenta de capital se dio por un descenso en las fuentes de capital combinado con un repunte en los gastos de capital superior al 50%.

Al tener en cuenta las disponibilidades de caja de vigencias anteriores y el endeudamiento neto, el resultado presupuestal fue positivo en \$295.141 millones, es decir alrededor del 10% superior al observado al final de 2020 (Tabla 10).

Tabla 10
Resultado Fiscal de la Vigencia⁶

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | |
|-------------------------------|----------------|----------------|
| | 2020 | 2021 |
| Resultado balance corriente | 244.445 | 304.604 |
| Resultado balance de capital | -83.507 | -187.558 |
| Déficit o superávit fiscal | 160.938 | 117.045 |
| Financiamiento | 107.944 | 178.095 |
| Endeudamiento neto | -33.379 | -30.366 |
| Recursos del balance | 141.323 | 208.462 |
| Venta de activos | 0 | 0 |
| RESULTADO PRESUPUESTAL | 268.882 | 295.141 |

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

Ahora bien, si se incorpora al análisis el efecto del SGR con el propósito de tener una mejor comprensión de la situación financiera del distrito, se observa que al culminar 2021, los ingresos incorporados al SGR durante el primer año del bienio superaron los compromisos efectivamente realizados en \$34.477 millones, recursos que respaldan proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el OCAD. Adicionalmente se observa un nivel de ejecución del 52% en los recursos del SGR.

Tabla 11
Resultado del SGR

valores en millones de \$

| Concepto | Bienalidad |
|--------------------------------------|---------------|
| | 2021-2022* |
| Total presupuesto definitivo SGR | 71.864 |
| Total compromisos SGR | 37.387 |
| RESULTADO SGR | 34.477 |
| Compromisos / Presupuesto Definitivo | 52% |

* La información suministrada corresponde al año 2021.

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

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁷

Con corte a diciembre 31 de 2021 la información financiera del Distrito de Cartagena mostró activos totales de \$5.47 billones, los cuales se redujeron drásticamente con relación a la vigencia

- 6 Llama la atención ciertas diferencias entre el cálculo del superávit al cierre de la vigencia y el valor adicionado en los recursos del balance en la vigencia siguiente. De igual manera, diferencias al ser comparados con el resultado de la situación de liquidez analizado más adelante. Por ejemplo, en 2021 se adicionaron recursos del balance por debajo, tanto del resultado presupuestal como del fiscal, lo que supondría que se cuenta con recursos sin ejecutar de vigencias anteriores que no han sido incorporados al presupuesto.
- 7 Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2021 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.



• Distrito Turístico y Cultural de **Cartagena de Indias - Bolívar**

anterior (19%⁸), motivados por una depuración contable de las cuentas por cobrar. El 39% estuvo representado por propiedades, planta y equipo, 20% por cuentas por cobrar, 19% por otros activos, 10% por bienes de uso público, 7% entre efectivo e inversiones y 5% inversiones e instrumentos derivados.

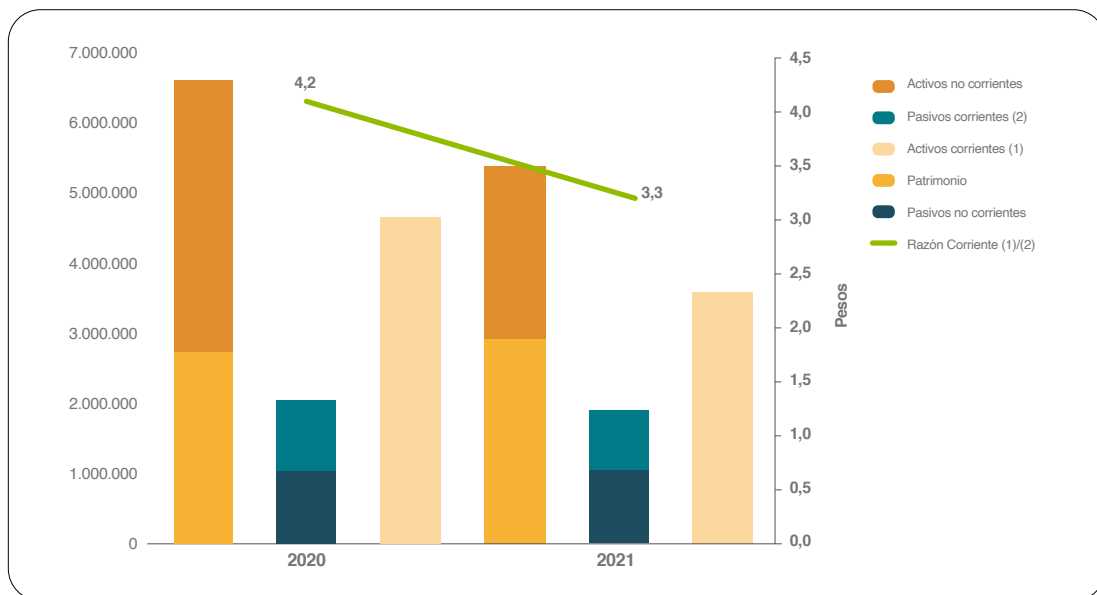
Con relación a 2020, la estructura del activo mostró variaciones, derivados de la disminución en el saldo de las cuentas de otros activos y de cuentas por cobrar.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, en términos reales fueron inferiores en el 37% y presentaron un saldo de \$2.4 billones, equivalentes al 45% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$1,73 billones, y se redujeron el 11% real. El 39% estuvo representado por cuentas por pagar, 26% beneficios a empleados, 25% provisiones, 10% préstamos por pagar. El saldo de provisiones y otros pasivos aumentó drásticamente, el 64% y 108% respectivamente, mientras que las otras cuentas: los préstamos, cuentas por pagar y beneficio a empleados, disminuyeron el 38%, 22% y 17% respectivamente.

La composición del pasivo entre corto y largo plazo señala que las obligaciones corrientes, es decir exigibles en un plazo no superior a un año representan en Cartagena el 44% del total del pasivo. Estas son un 19% menores que el saldo reflejado al final de 2020 (Gráfico 3).

Gráfico 3
Balance Contable



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

8 Variaciones calculadas sobre precios constantes

De conformidad con lo anterior existen para 2021 \$3,3 de activos corrientes por cada peso de pasivos corrientes, de manera que, sigue siendo positiva a pesar de que decreció cerca de 1 punto respecto a 2020. La razón calculada indicaría, en principio, que el Distrito no estuvo expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, pues sus obligaciones inferiores a un año (\$763.456 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$2.4 billones⁹).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)¹⁰ se estimó en \$589.064 millones¹¹, de los cuales, una porción importante correspondería a deudas causadas por prestación de servicios de salud, sentencias judiciales y con proveedores de bienes y servicios y proyectos de inversión¹². Esto advierte sobre la necesidad de que la administración distrital defina estrategias y acciones para la normalización de dichas obligaciones en un período razonable de tiempo, de acuerdo con su grado de exigibilidad.

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

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo

Al culminar la vigencia 2021, el Distrito de Cartagena tenía \$544.263 millones de disponibilidades (saldo en caja y bancos e inversiones temporales), en su mayoría rentas con destinación específica (distintas al SGP) para financiar diversos sectores de inversión. Por su parte, el total de exigibilidades alcanzó \$227.882 millones (principalmente cuentas por pagar y reservas presupuestales), de tal forma que se tenía un excedente de tesorería de \$316.441 millones¹³, especialmente originado en recursos de destinación específica distintos al SGP (destinado a otros sectores de inversión). Los excedentes de los recursos del SGP resultan importantes especialmente en los sectores de propósito general y asignaciones especiales. De igual forma llama la atención los recursos sin ejecutar con origen en recursos del crédito, lo que puede representar que el Distrito incurra en costos por desembolsos no comprometidos.

9 Es preciso mencionar que más del 60% de estos activos corrientes corresponde a cuentas por cobrar, dentro de las cuales el 80% corresponde a cartera tributaria. En caso de que esta no esté adecuadamente constituida, podría estar subestimando estos indicadores.

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

11 Un poco mayor al calculado el año anterior

12 El saldo contable de cuentas por pagar en bienes y servicios y proyectos de inversión supera los \$674.000 millones, mientras las cuentas por pagar de 2021 (del cierre presupuestal) se acercan a \$104.935 millones.

13 Al parecer el informe no separó lo relativo a la fuente de ingresos corrientes de libre destinación, lo que impide conocer los recursos excedentes o faltantes al cubrir los compromisos con recursos propios. El valor total de los excedentes difiere del resultado presupuestal al cierre de la vigencia.



Tabla 12
Indicador de Solvencia a Corto Plazo

valores en millones de \$

| CONCEPTO | Disponibilidades (1) | Exigibilidades (2) | Resultado (Excedente o faltante 1-2) |
|--|----------------------|--------------------|--------------------------------------|
| De libre destinación | 0 | 0 | 0 |
| De destinación específica | 544.263 | 227.822 | 316.441 |
| SGP | 89.212 | 38.776 | 50.436 |
| SGP Educación | 25.637 | 16.930 | 8.707 |
| SGP Salud | 13.309 | 6.341 | 6.969 |
| SGP Agua potable | 3.492 | 1.462 | 2.030 |
| SGP Propósito general | 28.459 | 10.469 | 17.990 |
| SGP Asignaciones especiales | 18.315 | 3.574 | 14.741 |
| Recursos del crédito | 38.064 | 18.979 | 19.085 |
| Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP | 416.988 | 170.068 | 246.920 |
| TOTAL | 544.263 | 227.822 | 316.441 |

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

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

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

4. Límites de Endeudamiento

Frente a la capacidad de endeudamiento de la entidad de conformidad con la Ley 358 de 1997, a continuación, se presentan de manera indicativa los resultados basados en información histórica a 31 de diciembre de 2021. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

Para el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358 de 1997, se consideran los siguientes supuestos y/o aclaraciones:

- **Para el cálculo de los ingresos corrientes no se tienen en cuenta los recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni las vigencias futuras que están financiadas con Regalías (antiguo y nuevo SGR).**
- **Se asume cero pesos de crédito nuevo en 2022¹⁴.**

14 Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados a la fecha del cálculo, no desembolsados, además del valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2022

- Se excluye de los ingresos corrientes el monto autorizado de gasto para 2022 mediante la figura de vigencias futuras¹⁵. Específicamente, aquellas con fuente de financiación equivalente a los ingresos corrientes que computan para la Ley 358 de 1997, exceptuando los recursos de regalías, por un total de \$41.286 millones.
- Intereses proyectados para 2022 según proyección para la vigencia por \$29.981 millones.
- No se incluyeron las amortizaciones, pues según el reporte de deuda pública, se proyectaron de forma idéntica los intereses y las amortizaciones para 2022.

Bajo las anteriores consideraciones, para la vigencia 2022 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 5%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 18%.

Tabla 13
Capacidad de Endeudamiento

| Concepto | Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97) | Capacidad de pago |
|--|---|-------------------|
| 1. Ingresos corrientes (1.1-1.2) | 938.342 | 812.785 |
| 1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras) | 979.628 | 854.071 |
| 1.2 Vigencias futuras | 41.286 | 41.286 |
| 2. Gastos de funcionamiento | 310.256 | 307.059 |
| 3. Gastos recurrentes | | 173.402 |
| 4. Ahorro operacional (1-2-3) | 628.086 | 332.323 |
| 5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8) | 169.550 | 758.614 |
| 5.1 Total saldo de la deuda | 169.550 | 169.550 |
| 5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías | 0 | 0 |
| 5.3. Total amortizaciones de la deuda | 0 | 0 |
| 5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías | 0 | 0 |
| 5.5 Créditos condonables | 0 | 0 |
| 5.6 Amortizaciones de créditos condonables | 0 | 0 |
| 5.7 Pasivo diferente a financiero | | 589.064 |
| 5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos | 0 | 0 |
| 6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2) | 29.981 | 29.981 |
| 6.1 Total de intereses de la deuda | 29.981 | 29.981 |
| 6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías | 0 | 0 |
| SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4) | 5% | 9% |
| SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1) | 18% | 93% |

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

¹⁵ El artículo 1 de la ley 1483 de 2011 establece que los compromisos por vigencias futuras se deben descontar de los ingresos corrientes que sirven de base para el cálculo de los indicadores de capacidad endeudamiento; la estimación de la capacidad de pago presentada en este informe se hace con datos de ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2021 sin incluir recursos de regalías



Una estimación más realista de la capacidad de pago incrementa el indicador de solvencia al 9% y el de sostenibilidad al 93%. En este caso, del ingreso corriente se excluyen los recursos del balance (dado su carácter no recurrente) y los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico; en el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y al saldo de la deuda se le adiciona el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública (PNFVA¹⁶) que al corte de 31 de diciembre de 2021 tiene más de un año de causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Para 2021 el Distrito estuvo clasificado en categoría especial, por ello el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 4º de la Ley 617 de 2000 corresponde al 50% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2021 la relación fue 49%, encontrándose por debajo del límite legal vigente.

El análisis muestra que las dos variables del cálculo aumentaron, especialmente en los gastos de funcionamiento, lo que conllevó un aumento en el indicador, acercándolo al tope legal.

Tabla 14
Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central

valores en millones de \$

| Concepto | 2020 | 2021 | Variación Real 2021/2020 |
|--|---------|---------|--------------------------|
| 1. ICLD base para Ley 617 de 2.000 | 520.198 | 577.584 | 5% |
| 2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/ | 239.953 | 281.843 | 11% |
| 3. Relación GF/ICLD | 46% | 49% | |
| 4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000 | 50% | 50% | |
| 5. Diferencia | -4% | -1% | |

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

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

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

La tabla 16 muestra que se superó el límite legal del gasto en la Contraloría.

Con relación a los gastos de la Personería y el Concejo Distrital, en 2021 se mantuvieron dentro del límite establecido en la Ley 617 de 2000 (Tablas 15 y 17).

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

Tabla 15
Sección de Concejo

valores en millones de \$

| Concepto | 2020 | 2021 |
|---|--------|--------|
| 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 10.311 | 10.362 |
| 2. Límite establecido por la Ley 617 | 9.668 | 10.559 |
| Remuneración Concejales | 1.865 | 1.895 |
| Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD | 7.803 | 8.664 |
| 3. Diferencia | 643 | -197 |

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

Tabla 16
Sección de Contraloría

valores en millones de \$

| Concepto | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|
| 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 7.700 | 7.931 |
| 2. Límite establecido por la Ley 617 ^{1/} | 6.322 | 6.511 |
| 3. Diferencia | 1.378 | 1.420 |

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

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

Tabla
Sección de Personería

valores en millones de \$

| Concepto | 2020 | 2021 |
|---|-------|-------|
| 1. Valor comprometido según ejecución presupuestal | 8.218 | 9.041 |
| 2. Límite establecido por la Ley 617 | 8.323 | 9.241 |
| 3. Diferencia | -106 | -200 |

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

V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

Al cierre de 2021 el Distrito de Cartagena sigue dando sostenimiento al aumento de sus rentas, dado el potencial tributario que posee. En este sentido la dinámica de impuestos como industria y comercio y sobretasa a la gasolina, da cuenta de la recuperación económica en la ciudad.

En 2021 la firma Fitch Ratings bajó la calificación de AA a AA- con perspectiva estable, asociando riesgos relacionados con la gobernanza en la ciudad.

La dinámica de los gastos, tanto funcionamiento como inversión, tuvo tendencia general al alza lo que demuestra que se han superado aspectos relacionados con las dificultades por las medidas tomadas en el periodo de la pandemia, así como con el ciclo político y presupuestal al adentrarse el segundo año del periodo de gobierno, ya en periodo de mediana normalidad.



2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

De acuerdo con la información reportada por el Distrito, al inicio de 2020 se constituyeron reservas presupuestales (para ser ejecutadas en 2021 y en su mayoría en inversión) por \$27.077 millones, principalmente por proyectos en los sectores de salud y vías.

De acuerdo con el reporte de la entidad territorial, el 82% de las reservas terminaron convirtiéndose en obligaciones por la recepción efectiva de los bienes y servicios contratados.

Al respecto, es necesario recalcar sobre el cumplimiento de las disposiciones sobre disciplina presupuestal contenidas en la Ley 819 de 2003, la cual establece que el presupuesto se debe programar de manera que se ejecuten durante la vigencia la totalidad de compromisos adquiridos.

Tabla 18
Resultado Ejecución de Reservas Presupuestales

valores en millones de \$

| Concepto | Vigencia | |
|---|---------------|--------------|
| | 2020 | 2021 |
| Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003) | 98.557 | 27.077 |
| (-) Ejecutadas por funcionamiento | 1.367 | 4.557 |
| (-) Ejecutadas por inversión | 67.896 | 17.675 |
| RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS | 29.294 | 4.846 |

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

3. Provisión del Pasivo Pensional

La última información disponible señala que los aportes provisionados en la cuenta del Distrito en el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir el pasivo pensional alcanzaron el 76%¹⁷ del mismo. El resto de las reservas respaldan el pasivo de los sectores educación y salud.

El valor total de los pasivos pensionales en cabeza del Distrito, según el último cálculo actuarial (a diciembre de 2021) se estima en \$448.886 millones.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

La información de la Contraloría General de la República (CGR) y de la Contaduría General de la Nación (CGN) son la fuente para el análisis del sector descentralizado. Cabe aclarar que, en el caso de las cifras presupuestales, se excluyen el SGR tanto en ingresos como en gastos, con el objetivo de guardar consistencia con el examen realizado para las entidades territoriales, y en línea con las normas presupuestales bienales de dicho sistema. Entre tanto, a partir del cierre

¹⁷ Información suministrada por la Dirección de Regulación de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda con base en aportes al 31 de diciembre de 2021 y pasivo pensional a diciembre de 2020.

2018, se presenta la información contable bajo la metodología de convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, en línea el Marco Normativo adoptado por la CGN¹⁸.

La situación financiera del sector se basa en reportes efectuados por el Distrito de Cartagena a la Contraloría General de la República (CGR). Para la vigencia 2021, los ingresos generados por el sector descentralizado representaron el 29% de los recaudos corrientes de la entidad territorial, equivalentes a \$625.823 millones, comparados con los del periodo anterior estos fueron inferiores en 6%. En otro sentido, los gastos fueron de \$569.283 millones, 2% más bajos que en 2020, lo que llevó a que, al igual que el año anterior se liquidara superávit presupuestal, esta vez de \$49.469 millones.

Al calcular el resultado fiscal (Ingresos totales - recursos del crédito - Disponibilidades¹⁹-venta de activos) - (Gastos totales-amortizaciones deuda-Reservas funcionamiento y operación-Reservas inversión y deuda) se encuentra que el sector descentralizado en su consolidado finalizó con superávit fiscal de \$83.482 millones, en este caso equivalentes al 3,1 veces el resultado del año anterior.

Cabe mencionar que la mayor parte del superávit se concentra en las empresas distritales en donde ESP Aguas de Cartagena y la ESE Cartagena de Indias registraron los mayores valores.

De este grupo se resalta que a pesar de la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. registró nuevamente déficit, éste resultó menor que los años anteriores. En este mismo sentido, en los establecimientos públicos se observó que sólo CORVIVIENDA presentó resultado fiscal deficitario, que fue cubierto con disponibilidades de vigencias anteriores.

En el consolidado, durante el periodo 2019 - 2021 las EDS distritales evidenciaron mejoramiento en su situación fiscal al mostrar resultado superavitario con tendencia al alza durante este lapso (ver Tabla 19).

18 Mediante Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias. Dicho Marco Normativo forma parte integral del Régimen de Contabilidad Pública, adoptado mediante Resolución No. 354 del 5 de septiembre de 2007, modificada mediante Resolución 156 del 29 de mayo de 2018. Para las entidades de gobierno, dicho marco normativo inició en la vigencia 2018, mientras que para las empresas desde 2017.

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



Tabla 19

Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

| Nombre de Entidad | 2019 | 2020 | 2021 | Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central % |
|--|----------------|----------------|---------------|---|
| EMPRESAS | | | | |
| E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A. | 26.459 | 28.213 | 28.604 | 15% |
| EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. | -12.894 | -10.075 | -4.031 | 0% |
| TRANSCARIBE S.A. | 36.424 | 17.981 | 6.846 | 3% |
| E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS | 6.085 | 16.253 | 36.202 | 5% |
| SUB TOTAL EMPRESAS | 56.073 | 52.372 | 67.621 | 24% |
| ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS | | | | |
| COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR | 3.582 | 16.556 | 0 | 0% |
| DISTRISSEGURIDAD | -727 | 1.194 | 3.268 | 1% |
| ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA | 1.704 | 6.240 | 4.523 | 1% |
| FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA | -12.597 | -57.317 | -584 | 1% |
| INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS | -4.998 | 7.465 | 7.512 | 1% |
| INSTITUTO DISTRITAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE CARTAGENA | 0 | 0 | 1.142 | 1% |
| SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS | -13.037 | -25.862 | 15.861 | 5% |
| TOTAL GENERAL | 43.037 | 26.510 | 83.482 | 29% |

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda.

Al analizar la estructura de ingresos, se encuentra que los corrientes representan el 91%, y de éstos el 20% fueron transferencias. Según la información obtenida, (Tabla 20) son los establecimientos públicos los que se consideran como los mayores receptores de estos recursos, además de Transcaribe por parte de las empresas.

Tabla 20

Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas

| Nombre de Entidad | Transferencias / Ingresos Totales | Saldo Deuda / Ingresos Corrientes |
|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| EMPRESAS | | |
| E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A. | 0,0% | 74,2% |
| EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. | 0,0% | 0,0% |
| TRANSCARIBE S.A. | 40,9% | 162,8% |
| E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS | 0,0% | 0,0% |
| SUB TOTAL EMPRESAS | 5,7% | |
| ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS | | |
| COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR | 0,0% | 0,0% |
| DISTRISSEGURIDAD | 99,9% | 0,0% |
| ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA | 41,3% | 0,0% |
| FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA | 100,0% | 0,0% |
| INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS | 100,0% | 0,0% |
| INSTITUTO DISTRITAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE CARTAGENA | 98,6% | 0,0% |
| SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS | 88,2% | |
| TOTAL GENERAL | 19,9% | |

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

Al terminar 2021, dos empresas reflejaron saldo de deuda pública. La mayor proporción la tiene Aguas de Cartagena cuyo saldo de la deuda pública equivale al 74,2% de sus ingresos corrientes, seguida por Transcaribe S.A, equivalente al 162,8% de sus ingresos corrientes.

Una mirada desde el enfoque contable, permite deducir que, en el agregado, las EDS contaron en promedio con \$4,7 de activos líquidos para respaldar cada peso de obligaciones de corto plazo, indicador que estaría por encima frente al de 2020. Sin embargo, en buena parte es jalonado por el indicador calculado en los establecimientos públicos²⁰ (ver Tabla 21).

Transcaribe S.A. y Aguas de Cartagena muestran el mayor nivel de compromiso patrimonial, es decir su pasivo representa un alto porcentaje de su activo. Debe considerarse que los activos del sector en su consolidado sumaron \$1,17 billones, mientras los pasivos alcanzaron \$ 609.440 millones, equivalentes al 22% y 35% respectivamente de los saldos en cabeza de la administración central.

Se registraron obligaciones contingentes por demandas judiciales en contra del sector descentralizado estimadas en \$983.593 millones, concentradas en mayor proporción en las empresas. Del total de las pretensiones, la mitad corresponden a Aguas de Cartagena. En general, la presencia y estimación de contingencias se redujo frente al valor observado en la vigencia anterior.

Tabla 21

Indicadores Contables de Entidades Descentralizadas

| Nombre de Entidad | Indicadores de Liquidez | Indicadores de Endeudamiento | Pasivos Contingentes | Indicadores de Rentabilidad | |
|--|-------------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------|
| | Activos Líquidos / Pasivo Corriente | Pasivo Total / Activo Total | | Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE) | Margen Ebitda |
| EMPRESAS | | | | | |
| E.S.P. AGUAS DE CARTAGENA S.A. | 0,1 | 0,7 | 71.155 | 24% | 23% |
| EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. | 0,0 | 0,2 | 39.341 | -1% | -734% |
| TRANSCARIBE S.A. | 0,4 | 1,2 | 847.969 | Patrimonio negativo | -53% |
| E.S.E. HOSPITAL LOCAL CARTAGENA DE INDIAS - CARTAGENA DE INDIAS | 0,2 | 0,2 | 10.748 | 2% | 14% |
| SUB TOTAL EMPRESAS | | | 969.213 | | |
| ESTABLECIMIENTOS PÚBLICO Y OTROS | | | | | |
| COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR | 5,3 | 0,0 | 92 | 12% | -155% |
| DISTRISSEGURIDAD | 9,8 | 0,1 | 0 | 44% | 28% |
| ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL - CARTAGENA | 1,8 | 0,4 | 2.047 | 2% | -407% |
| FONDO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DISTRITAL - CORVIVIENDA | 2,2 | 0,2 | 12.240 | -81% | N.D. |

Continúa...

²⁰ El indicador de liquidez muestra que los establecimientos públicos tendrían \$5,8 de respaldo por cada \$1 de pasivo corriente.



• Distrito Turístico y Cultural de **Cartagena de Indias - Bolívar**

...Viene

| Nombre de Entidad | Indicadores de Líquidez | Indicadores de Endeudamiento | Pasivos Contingentes | Indicadores de Rentabilidad | |
|---|-------------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------------|---------------|
| | Activos Líquidos / Pasivo Corriente | Pasivo Total / Activo Total | | Rendimiento sobre el Patrimonio (ROE) | Margen Ebitda |
| INSTITUTO DE PATRIMONIO Y CULTURA - CARTAGENA DE INDIAS | 3,6 | 0,1 | 0 | 0% | -4917% |
| INSTITUTO DISTRITAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE CARTAGENA | 0,8 | 0,5 | 0 | 79% | -807% |
| TOTAL GENERAL | | | 983.593 | | |

Fuente: CGR y CGN, cálculos DAF.

Por su parte, los resultados en términos de la rentabilidad fueron variables. En las empresas, Aguas de Cartagena, Distriseguridad, y la ESE Hospital Local Cartagena de Indias se registraron margen Ebitda²¹ positivo. Entre tanto, en relación al resultado del ejercicio con respecto al patrimonio -ROE²² -, se encontró que a excepción de Corvivienda, los establecimientos públicos cerraron con este indicador positivo, así mismo sucedió en las empresas, salvo Transcribe y la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar; en la primera se registró patrimonio negativo y en la segunda el indicador cerró negativo.

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

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

4.1 Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Durante el año 2021 el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE Hospital Local Cartagena de Indias que se ejecutaba finalizó, luego de que la Superintendencia Nacional de

²¹ Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

²² El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un período de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

Salud mediante resolución 005718 de mayo de 2021 ordenara la intervención para administrar de esta entidad.

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

Sector Educación

El Distrito de Cartagena de Indias - Bolívar fue calificado en Aceptable en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2020, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2021 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Distrito de Cartagena de acuerdo a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, presentó riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. No obstante, aplicada la metodología de priorización no fue priorizada para dar inicio a la etapa de seguimiento.

El Distrito de Cartagena adelantó una Fase en el marco de la Ley de Punto Final para la cual reportó una deuda consolidada de \$98.411 millones, aportó recursos por \$6.665 millones y la Nación Cofinanció \$91.745 millones.

Sector Alimentación escolar

La Dirección General de Apoyo Fiscal tomó nota del Informe Final de Auditoría de Desempeño al Programa de Alimentación Escolar – PAE – de la vigencia 2016 entregado por la Contraloría Delegada Sectorial Social – CDSS de la Contraloría General de la República – CGR de julio de 2017 al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias – Bolívar, el cual indico que el Distrito presenta situaciones que ponen en riesgo la prestación del servicio de alimentación escolar y el cumplimiento de las metas de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de los servicios financiados con cargo a la Asignación Especial para Alimentación Escolar del Sistema General de Participaciones.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección General de Apoyo Fiscal, con base en sus criterios de priorización, determinó el inicio de las actividades de seguimiento y control a su cargo en dicho Distrito para lo cual realizó una visita de reconocimiento institucional cuyo informe concluyó la presencia de eventos de riesgo tales como: deficiencia de la información en los sistemas de



reporte, cambio en la destinación del recurso del SGP, información contable que no representa fielmente los hechos económicos, no elaboración de documentos técnicos del PAE e inicio inoportuno del Programa de Alimentación Escolar. En razón de lo anterior, se adoptó una medida preventiva de Plan de Desempeño en 2021, dado lo expuesto, se configuraron los eventos de riesgo 9.1; 9.4; 9.7; 9.10; 9.12, 9.17 y 9.18 definidos en el Decreto 028 de 2008, la cual será objeto de seguimiento durante la vigencia 2022.

6. Pasivos Contingentes

El Distrito de Cartagena reportó a 31 de diciembre de 2021, la existencia de 5.643 procesos en curso con pretensiones por \$1,4 billones, de los cuales se estima que \$436.983 millones podrían representar alguna afectación sobre sus finanzas²³, los más representativos siguen siendo las acciones de reparación directa, de nulidad y restablecimiento del derecho y los ejecutivos.

Tabla 22
Procesos Judiciales por Tipo de Proceso

valores en millones de \$

| TIPO DE PROCESO | No. Procesos | | Valor Total de las Pretensiones | | % Participación en Total de las Demandas | |
|---|--------------|----------|---------------------------------|----------|--|-----------|
| | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 | 2020 | 2021 |
| Acción de Grupo | 16 | 0 | 56.592 | 0 | 4% | 0% |
| Acción de Cumplimiento | 28 | 0 | 3 | 0 | 0% | 0% |
| Acción Popular | 408 | 0 | 38.147 | 0 | 3% | 0% |
| Acción de Simple Nulidad | 55 | 0 | 155 | 0 | 0% | 0% |
| Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho | 699 | 0 | 415.019 | 0 | 31% | 0% |
| Acción Contractual | 48 | 0 | 48.773 | 0 | 4% | 0% |
| Acción de Reparación Directa | 340 | 0 | 661.524 | 0 | 49% | 0% |
| Ejecutivo Singular | 103 | 0 | 98.529 | 0 | 7% | 0% |
| Ordinario Laboral | 195 | 0 | 20.938 | 0 | 2% | 0% |
| Otros | 98 | 0 | 7.414 | 0 | 1% | 0% |
| TOTAL | 1.990 | 0 | 1.347.094 | 0 | 100% | 0% |

Fuente: DAF con base en información de la entidad.

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas departamentales siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al cierre de 2021 el Distrito de Cartagena sigue dando sostenimiento al aumento de sus rentas, dado el potencial tributario que posee. En este sentido la dinámica de impuestos como industria y comercio y sobretasa a la gasolina, da cuenta de la recuperación económica en la ciudad.

²³ Con probabilidad superior al 60% de fallo en contra

La dinámica de los gastos, tanto funcionamiento como inversión, tuvo tendencia general al alza lo que demuestra que se han superado aspectos relacionados con las dificultades por las medidas tomadas en el periodo de la pandemia, así como aspectos relacionados con el ciclo político y presupuestal al adentrarse el segundo año del periodo de gobierno, ya en periodo de mediana normalidad.

Los compromisos de gastos en la vigencia 2021 estuvieron por debajo de ingresos efectivamente recaudados, por lo cual se generó superávit fiscal de \$117.045 millones, monto inferior al registrado en la vigencia 2020. Este se dio producto de la sustancial expansión de los gastos de inversión en formación bruta de capital fijo que significó un aumento en el déficit de la cuenta de capital. Al tener en cuenta los recursos del balance y el endeudamiento neto el distrito registró un resultado presupuestal positivo de \$295.141 millones, superior al liquidado al final del año anterior.

En el 2020 la administración central del Distrito cumplió con los límites de gastos de funcionamiento de la ley 617/00 para el sector central y los organismos de control, excepto la Contraloría Distrital.

De acuerdo con la información financiera obtenida, para realizar el presente análisis y aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el Distrito se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2022. No obstante, este resultado se ve afectado con una estimación más realista de la capacidad de endeudamiento que excluye los recursos del balance de los ingresos e incorpora otros gastos recurrentes y el pasivo no financiero de vigencias anteriores al 2020 dentro del saldo de la deuda.

En 2021 la firma Fitch Ratings bajó la calificación de AA a AA- con perspectiva estable, asociando riesgos relacionados con la gobernanza en la ciudad.

A nivel agregado el sector descentralizado del Distrito registró superávit fiscal, señalando en el periodo 2019 - 2021 mejoramiento en su situación fiscal al mostrar resultado superavitario durante este lapso. Sin embargo, se observa que algunas empresas aún representan riesgos al calcular indicadores de liquidez bajos, como es el caso de la mayoría de las empresas del sector, siendo más notorias las dificultades en Transcribe. Esta entidad muestra alto volumen de endeudamiento. La ESE Local Cartagena de Indias fue intervenida para administrar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Si bien el número de los procesos judiciales aumentó en 2021, en estos se incorporó la cantidad de procesos por tutelas y de cobro coactivo que en 2020 no fueron reportados. Se recomienda el monitoreo permanente y la conformación del Fondo de Contingencias en los términos dispuestos en la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo Nacional).

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.



DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS

Balance Financiero

Valores en millones de \$

| CONCEPTOS | 2021 |
|--|------------------|
| INGRESOS (sin financiación) | 2.215.172 |
| Ingresos Corrientes | 2.172.797 |
| Tributarios | 753.218 |
| No Tributarios | 76.018 |
| Transferencias | 1.343.561 |
| GASTOS (sin financiación) | 2.098.127 |
| Gastos Corrientes | 1.868.193 |
| Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud) | 351.554 |
| Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud | 2.871 |
| Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional | 16.270 |
| Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales | 0 |
| Gastos Operativos en Sectores Sociales | 1.489.603 |
| Intereses y Comisiones de la Deuda | 7.895 |
| Balance Corriente | 304.604 |
| INGRESOS DE CAPITAL | 42.375 |
| GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital) | 229.933 |
| Balance de Capital | -187.558 |
| BALANCE TOTAL | 117.045 |
| FINANCIACIÓN | 178.095 |
| Endeudamiento Neto | -30.366 |
| <i>Desembolsos</i> | 0 |
| <i>Amortizaciones</i> | 30.366 |
| Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas) | 208.462 |
| Resultado Presupuestal | |
| INGRESOS TOTALES (incluye financiación) | 2.423.634 |
| GASTOS TOTALES (incluye financiación) | 2.128.493 |
| Déficit o Superávit Presupuestal | 295.141 |
| Ejecución de Reservas Presupuestales Vigencia Anterior | |
| Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003) | 27.077 |
| Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones) | 22.231 |
| Resultado Ejecución Reservas | 4.846 |

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.