



CIRCULAR EXTERNA 01

7.1

Bogotá D. C., 28 de noviembre de 2007

PARA: **Alcalde**

ASUNTO: **LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL SANEAMIENTO FISCAL PARA ENTIDADES TERRITORIALES**

En la normatividad colombiana, particularmente en las leyes de disciplina fiscal (ley 617 de 2.000, la ley 549 de 1.999, la ley 550 de 1999, la ley 819 de 2003) y en otras normas como la Ley 715 de 2.001 y la ley 781 de 2002, se dispone de herramientas para que las entidades territoriales superen situaciones persistentes de déficit fiscal y consigan garantizar una cumplida atención de sus gastos de funcionamiento, la provisión de sus pasivos y el cumplimiento de sus competencias de prestación de servicios públicos, sobre bases financieras sólidas.

El instrumento que permite hacer uso de las herramientas contenidas en dichas normas es el que se conoce como **"Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero"**.

A continuación la Dirección General de Apoyo Fiscal se permite hacer un recuento general sobre las características básicas de dichos programas.

1. ¿Qué se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

Al respecto, el Artículo 11° del Decreto 192 de 2001, reglamentario de la Ley 617, define los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero como:

"... un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción

de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos."

2. ¿En qué casos las entidades territoriales están obligadas a someterse a Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

Los artículos 19, 26 y 90 de la ley 617 de 2.000 obligan a las entidades territoriales a adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero cuando incumplen los límites al gasto establecidos en los artículos 4, 6, 8, y 10.

El artículo 6 de la ley 358 de 1997, obliga a suscribir Planes de Desempeño (Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero) cuando se carece de capacidad legal de endeudamiento.

3. ¿Cuáles son los procedimientos y qué competencias tienen los departamentos en relación con los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de los municipios?

El artículo 19 de la ley 617 asigna a los departamentos la competencia de evaluar la viabilidad financiera de los municipios y distritos y el cumplimiento de los límites de gasto dispuestos por la ley. Precisamente, en el Decreto 4515 de 2007, reglamentario de la Ley 617 de 2000, se establecen los procedimientos para que los municipios adopten obligatoriamente un programa de saneamiento fiscal y financiero por una sola vez. Asimismo, el papel de la Asamblea y de la Oficina Departamental de Planeación en la estructuración de un nuevo Programa de saneamiento cuando el adoptado por el municipio no logra el cumplimiento de los límites al gasto contemplados en la de la ley 617 2000.

Sin perjuicio de la asesoría técnica que la Dirección General de Apoyo Fiscal puede brindar, es necesario precisar que para la estructuración y adopción de los programas de saneamiento fiscal la administración local debe contar con acompañamiento de la Oficina Departamental de Planeación quién, además, es la competente para verificar su cumplimiento.

4. ¿Pueden las entidades territoriales someterse a Programas de saneamiento Fiscal y Financiero, aún cuando no hayan incumplido los límites de gastos de funcionamiento?

Sí lo pueden hacer, en este caso de manera voluntaria, cuando sus ingresos corrientes de libre destinación no son suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar parcialmente su inversión autónoma.

5. ¿Cómo se hace un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

Desde el punto de vista metodológico la DAF recomienda que el punto de partida para elaborar un programa de ajuste coherente, consistente, viable de ejecutar y efectivo para la recuperación financiera de la entidad territorial, es el diagnóstico de la situación fiscal actual de la entidad, el cual debe evaluar, entre otros aspectos, la capacidad financiera de la entidad para financiar sus gastos de funcionamiento con ingresos de libre destinación, el cumplimiento de los límites de gasto previstos en la Ley 617 para el sector central, el concejo y la personería, necesidades de racionalización de gastos y fortalecimiento de los ingresos, nivel de acumulación de pasivos y sus posibilidades reales de financiación, debilidades institucionales de la organización administrativa central y descentralizada y la existencia de obligaciones potenciales originadas en litigios y demandas.

Solo un buen diagnóstico permitirá seleccionar las acciones y medidas más pertinentes para superar las causas de los problemas identificados, las cuales deberán estar orientadas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

- *Incrementar el recaudo de ingresos:* Las metas de recaudo de ingresos deben ser realistas. Se sugiere tomar como base el comportamiento histórico de cada renta, específicamente el recaudo efectivo del año anterior, a menos que se tengan evidencias de un comportamiento diferente en los primeros meses de esta vigencia en relación con los primeros meses del año anterior. Metas adicionales deberán estar sustentadas señalando las acciones específicas a través de las cuáles serán alcanzadas.
- *Disminuir y racionalizar gastos:* Sobre la disminución y racionalización de gastos el Programa debe tener en cuenta el cumplimiento de los límites establecidos en la ley 617 para este y los próximos años. Por ello, la administración debe describir las acciones que garantizarán su cumplimiento de dichos límites. Resulta claro que una meta realista de ingresos es fundamental para establecer el ajuste necesario en el nivel de gastos de funcionamiento e inversión.
- *Generar ahorro corriente:* Mayores ingresos frente a menores gastos de funcionamiento permiten generar ahorro que debe ser utilizado prioritariamente en el pago de sus pasivos y posteriormente en nuevos gastos de inversión.
- *Sanear los pasivos exigibles de la entidad:* El Programa debe contener las acciones mediante las cuales la administración municipal espera amortizar las obligaciones existentes de vigencias anteriores y las fuentes de recursos con las que serán atendidas. Para ello se recomienda elaborar un Programa de pagos de estas obligaciones que tenga el siguiente orden de prelaciones:

1. Mesadas Pensionales

2. Servicios Personales
 3. Transferencias de Nómina
 4. Gastos Generales
 5. Otras Transferencias
 6. Cuentas por pagar de Inversión
- *Fortalecer la gestión institucional.* El comportamiento de los ingresos y los gastos no solo depende de la capacidad fiscal de la entidad territorial, sino de la manera en que la entidad se dispone u organiza para la realización de sus cometidos. En este sentido El Programa debe contener las acciones que permitan enfocar las acciones de la entidad territorial en función de las competencias constitucionales y legales que debe cumplir y ello puede implicar la redefinición de los procesos y procedimientos, así como de los insumos (físicos, humanos) que no contribuyen a este objetivo.

6. ¿Qué información se debe utilizar para el diagnóstico y cómo hacerlo?

Se recomienda acopiar y analizar la siguiente información tanto del sector central como del descentralizado (empresas y establecimientos públicos):

- a) Las ejecuciones presupuestales de los tres años anteriores a la vigencia en que se analiza la información; presupuesto definitivo de la vigencia actual y ejecución mensualizada a la fecha.
- b) Relación de las cuentas por pagar de la administración, discriminadas según la vigencia en que se causaron y según el tipo de obligación (inversión, funcionamiento, servicio de la deuda).
- c) Relación de las obligaciones potenciales originadas en litigios o demandas instauradas contra la entidad territorial con la estimación de su valor.
- d) Deuda vigente a la fecha del análisis y condiciones financieras de los créditos (intereses, amortización, saldo, período de gracia, garantías, etc.).
- e) Relación de los actos o contratos mediante los cuales la entidad territorial actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago de un tercero.
- f) Estado contable con corte al último trimestre, desagregado a nivel de subcuenta (modelo CGN 001), con sus notas explicativas.
- g) Planta de personal vigente con sus modificaciones recientes, nomenclatura de cargos, asignaciones civiles y acuerdos mediante los cuales se creó la estructura de los sectores central y descentralizado.
- ◆ Si el régimen prestacional tiene sustento en disposiciones territoriales (Acuerdos), estas deberán analizarse.
- ◆ Normas que soportan la inscripción de los funcionarios en la carrera administrativa y soporte sobre la existencia de sindicato o asociación de empleados y convenciones colectivas vigentes.

La información relacionada deberá estar certificada por el representante legal de la entidad y por el Contador General de la entidad quien firmará con el número de su Matricula Profesional.

Con base en la información señalada, se sugiere que la entidad territorial realice los siguientes análisis:

- ◆ Análisis de la evolución y composición de los ingresos y los gastos en los últimos tres años y de la vigencia en curso; de la estructura y composición del déficit actual (descripción de los pasivos); del balance contable y; de las características de la deuda pública del municipio (perfil, saldo, condiciones financieras, servicio, distribución de amortizaciones futuras, garantías).
- ◆ Análisis Institucional. Para ello se sugiere partir de la formulación y respuesta a las siguientes preguntas: a) ¿Qué se hace que no debería hacerse, cuáles áreas o dependencias lo están haciendo y qué recursos están utilizando para ello?, b) ¿qué se debería hacer que no se está haciendo?; ¿qué dependencias o áreas cumplen funciones idénticas, duplicadas y similares?; c) ¿cuáles son los procesos que debe desarrollar cada dependencia de la administración central?: d) ¿cómo es el diseño de la estructura actual de la entidad y bajo qué norma se creó?; ¿cuáles entidades descentralizadas están en la situación prevista en el artículo 14 de la ley 617 de 2.000?; ¿cuáles de las actividades que desarrolla la entidad pueden contratarse externamente logrando ahorro significativo en los gastos de funcionamiento?

Como se observa este análisis involucra la estructura organizacional de la entidad, la evolución y situación actual de la planta de personal tanto por niveles ocupacionales, como por tipo de vinculación; el costo de la nómina, el régimen prestacional y salarial; los niveles educacionales, antigüedad y demás aspectos relacionados; aplicación de carrera administrativa; estudio de la convención colectivas y su impacto. Así mismo establecer si la forma de vinculación del personal contratado por prestación de servicios y supernumerarios ha generado o no prestaciones, si estas han sido canceladas, o si hacen parte del pasivo laboral.

Involucra también el análisis de las principales características de la administración tributaria y financiera. En el primer caso se revisarán las principales deficiencias de la gestión tributaria, estado de actualización de los registros de contribuyentes, bases gravables y tarifas; los procesos de declaración y liquidación aplicados; los mecanismos de recaudación, cobranza y fiscalización utilizados. En el segundo caso se hará referencia a la adopción o no de las normas financieras actualizadas sobre impuestos (código de rentas), presupuesto, plan financiero y PAC (estatuto orgánico de presupuesto), y contabilidad (plan general de la contabilidad pública) y al grado de coordinación de las áreas y funciones de la administración financiera (rentas, presupuesto, tesorería y contabilidad), a la identificación del responsable o responsables de ordenación del gasto, a la existencia de centros de costo, a la existencia de claridad conceptual en estos temas.

Una vez identificadas las acciones, medidas y metas que conducirán a mejorar la situación fiscal y administrativa de la entidad territorial, es indispensable cuantificar su costo para establecer la forma en que se financiarán, hacer proyecciones de la situación financiera de la entidad territorial durante los años de ejecución del programa de ajuste, con sus correspondientes supuestos y prever un cronograma para el cumplimiento de las metas del programa de ajuste con identificación de las actividades, los responsables y el tiempo para ejecutarlas.

Así mismo, se sugiere proyectar los resultados en el futuro de las acciones contempladas en el Programa de Ajuste, tales como el valor de las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de

servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad.

Es importante anotar que una vez tomada la decisión de la reestructuración administrativa, la Administración Municipal debe tener en cuenta que cuando se adelanten este tipo de reformas, es de obligatorio cumplimiento lo ordenado por el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, en concordancia con el artículo 95 del decreto 1227 de 2005, reglamentario de la Ley 909 de 2004, el cual establece:

“Artículo 95. Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Estos estudios técnicos que deben desarrollar las entidades, son la conclusión de un desarrollo previo y metodológico sobre su realidad institucional y financiera, por lo tanto, la modificación que proyecte la administración municipal deberá ser la consecuencia lógica de un estudio minucioso, en los términos de lo establecido en el artículo 97 del citado decreto 1227 de 2005:

Artículo 97. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

- 97.1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
- 97.2. Evaluación de la prestación de los servicios.
- 97.3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”.

Además, de manera concomitante se debe observar lo establecido en el Decreto 2539 del 22 de julio de 2005, por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades territoriales a las cuales se aplica el decreto 785 de 2005, en particular en que las entidades y organismos deberán ajustar sus manuales específicos de funciones y requisitos, incluyendo:

- El contenido funcional de los empleos.
- Las competencias comunes a los empleados públicos y las comportamentales, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7º. y 8º. del Decreto 2539/05.
- Las competencias funcionales, y
- Los requisitos de estudio y experiencia de acuerdo con lo establecido en el decreto que para el efecto expida el gobierno nacional.

Las entidades territoriales deberán ajustar los manuales específicos de funciones y requisitos, previo a la convocatoria a concurso para la provisión de empleos, con fundamento en los criterios en el decreto adjunto, a más tardar el 15 de septiembre de 2005. En los municipios de 4,5 y 6 categoría el plazo anteriormente señalado se extiende hasta el 15 de octubre de 2005.

7. ¿Cómo se formaliza la adopción de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

El Programa de Saneamiento Fiscal es suscrito por el representante legal de la entidad territorial, una vez se emitan las autorizaciones y facultades para la ejecución de las acciones contenidas en el Programa que lo requieran, tales como reestructuraciones administrativas, contratación de créditos, reorientación de rentas, modificaciones presupuestales.

En este sentido, el Parágrafo 1° del Artículo en mención prevé que para todos los efectos formales:

"... el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero inicia con la expedición del decreto que contempla su ejecución, siempre y cuando, previamente hayan sido expedidas las respectivas aprobaciones por parte de la autoridad competente necesarias para su ejecución. En caso contrario, el programa se entenderá iniciado a partir de la fecha de expedición de las autorizaciones respectivas.

Entre las autorizaciones contempladas en el parágrafo señalado, la DAF considera que como mínimo se debe contar con las siguientes para poder emprender las acciones contempladas en el Programa:

Acuerdos del Concejo Municipal en donde se autorice al Alcalde para:

- ◆ Reorientar rentas de destinación específica, vender activos, suscribir acuerdos de pago, etc.
- ◆ Modificar el presupuesto de acuerdo con los requerimientos del Programa de Saneamiento Fiscal.
- ◆ Si fuere necesario, porque así lo contempla el Programa de Ajuste, también deberán expedirse los Acuerdos que autoricen al ejecutivo para reestructurar administrativamente la entidad (modificar, fusionar, suprimir o crear, organismos y dependencias), y para expedir la estructura de la nueva planta de personal.
- ◆ Contratar nuevos empréstitos y/o reestructurar las deudas vigentes, sustituir garantías, otorgar garantías y contragarantías en forma amplia, celebrar los encargos fiduciarios necesarios para el manejo de las rentas en las condiciones que determine el Programa de Saneamiento Fiscal. Esto en el evento que se identifique como necesario recurrir al crédito o a la reestructuración de créditos bancarios para financiar los costos del Programa.

8. ¿Qué alternativas tienen las entidades territoriales para financiar las medidas que se plasman en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero?

Las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 715 de 2001 prevén diferentes alternativas para la financiación del déficit acumulado y del costo de eventuales acciones de reorganización administrativa en la ejecución de programas de saneamiento fiscal.

En primer lugar, una vez atendidos los gastos de funcionamiento del sector central y los organismos de control con estricto cumplimiento de los límites dispuestos por la ley, las entidades territoriales pueden utilizar los ingresos corrientes de libre destinación que queden disponibles en el pago de las acciones contempladas en el

Programa de Ajuste. Inclusive en tanto existan pasivos de vigencias anteriores esta debería ser la prioridad antes que comprometer los recursos en nuevos gastos de inversión. Otras opciones incluyen la venta o enajenación de activos y los cruces de cuentas de obligaciones tributarias con los acreedores.

Si no cuentan con ahorro suficiente para cubrir el costo del ajuste y cancelar el déficit acumulado, con base en el artículo 12 de la Ley 617 de 2000 pueden reorientar, para tal efecto, rentas de destinación específica diferentes a las constitucionales sobre las que no recaigan compromisos adquiridos por el municipio tales como estampillas, sobretasa a la gasolina, participación en el sector eléctrico, regalías; quedando suspendida la destinación de estos recursos hasta tanto queden saneadas las finanzas municipales¹.

En el caso de las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), la Ley 715 de 2001 (Artículo 76) autoriza destinar recursos del componente de Propósito General que se puede orientar a sectores distintos de agua potable y saneamiento básico, deporte y cultura, para:

“... la financiación de gastos destinados a cubrir déficit, pasivo laboral y prestacional existentes a 31 de diciembre de 2000 una vez estén contemplados en un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

y de acuerdo con las competencias de los municipios en cuanto a fortalecimiento institucional para:

... Adelantar las actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus competencias constitucionales y legales, especialmente: El pago de indemnizaciones de personal originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero por el tiempo de duración de los mismos; y, el servicio de los créditos que se contraten para ese propósito.”²

En el caso de los recursos de deporte y cultura, también se pueden financiar ese tipo de obligaciones, siempre y cuando dicho pasivo corresponda al sector que se reorienta y se haga con el remanente que quede después de descontar las obligaciones corrientes, por ejemplo el caso de las obligaciones corrientes de subsidios y demás. Se advierte que los pasivos de Salud y Educación no pueden ser financiados con los recursos del sector, ya que la Ley establece que dichos recursos no son sujeto de reorientación.

En caso de que el ahorro de recursos propios, las rentas reorientadas y los recursos del SGP no sean suficientes para financiar El Programa, la Ley permite obtener recursos del crédito para cubrir exclusivamente el pago de indemnizaciones y pasivo laboral de los funcionarios a desvincular; es decir no autoriza pago de pasivos con el personal que permanece, ni ningún tipo de obligaciones corrientes.

Sin perjuicio de la posibilidad de tramitar los créditos con cualquier entidad bancaria, La Financiera de Desarrollo Territorial FINDETER ha dispuesto la creación de una línea de crédito blando que tiene por objeto financiar los gastos de indemnizaciones y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el marco de programas de ajuste. En cualquier caso es preciso señalar que la posibilidad real de obtener el crédito dependerá de la consistencia del programa de Ajuste que se le presente a las entidades financieras, de la

¹ Sin embargo, hoy en día, terminado el período de transición de la ley 617 de 2000, la reorientación de rentas solo es posible si el Programa de Saneamiento Fiscal se encuentra bajo la supervisión de la Oficina Departamental de Planeación.

² Competencia de los municipios en otros sectores de inversión, de acuerdo con el Artículo 76 Ley 715 de 2000 (Negrita fuera de texto).

solidez de las garantías y de la capacidad de pago que reflejen las proyecciones financieras de la entidad territorial.

Otras fuentes que podrían utilizarse para financiar algunos componentes del Programa, son los saldos que la entidad territorial aún mantiene en el Fondo de Ahorro de Estabilización Petrolera – FAEP, los cuales pueden ser consultados en la Dirección de Apoyo Fiscal, y los recursos que legalmente se pueden desahorrar del FONPET con destino exclusivo para el pago de bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales. En este último caso es preciso surtir una serie de requisitos que pueden ser consultados en la página de Internet del Ministerio de Hacienda o en la Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda.

9. ¿Qué alternativas hay para las entidades territoriales que los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero no sean suficientes para recuperar la sostenibilidad financiera en dos años?

Es probable que la implementación de un Programa de Saneamiento Fiscal por si solo no permita generar el nivel de ahorro necesario para que, junto con las rentas reorientadas y recursos del SGP, contribuya a la financiación del costo del ajuste, al servicio de un crédito de saneamiento y al pago del déficit fiscal en un período de tiempo razonable. Un programa de pagos en el cual gran parte de las acreencias se cancelan en más de dos años representaría para el Municipio un escenario expuesto a la iniciación de demandas laborales y demás acciones judiciales en contra de la entidad, razón por la cual requeriría la utilización de instrumentos adicionales que fortalezcan la implementación del Programa de Saneamiento Fiscal y reduzcan la incertidumbre de un programa de pagos a largo plazo.

En este sentido, la Ley 550 de 1999, que mantuvo su vigencia con la expedición del artículo 125 de la ley 116 de 2006, permite que las entidades territoriales que lo soliciten y acrediten las condiciones previstas en la Ley puedan negociar con todos sus acreedores fórmulas de pago acordes con su realidad financiera y concretarlas a través de la celebración de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos.

Involucrar a las entidades territoriales en esta Ley de Reactivación Económica les permite beneficiarse de los instrumentos jurídicos previstos en ella, generando un espacio apropiado para acordar condiciones especiales que faciliten el fortalecimiento de las finanzas territoriales, además de promover todo un proceso de depuración contable que repercuta favorablemente en la gestión pública. Se sugiere consultar los requisitos para acogimiento a la Ley 550 de 1999 en la página de Internet del Ministerio de Hacienda: www.minhacienda.gov.co en el vínculo Finanzas Territoriales.

Finalmente, la Dirección de Apoyo Fiscal informa su disposición para brindar orientación adicional en el teléfono 381-17-00 extensiones 3233 y 3217.

Cordial saludo,

Ana Lucia Villa Arcila
Directora
Dirección General de Apoyo Fiscal