Hacienda

Introducción

Foto: Flor Nacional - Orquidea

Viabilidad Fiscal Territorial 2023

Contenido

Presentación **3**
I. Estructura y Dinámica Fiscal **6**
1. Ingresos 6
1.1. Ingresos diferentes al SGR 6
1.2. Ingresos del SGR 13
2. Gastos 15
2.1. Gastos diferentes del SGR 15
2.2. Gastos del SGR 20
3. Deuda Pública 22
II. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero **26**
1. Resultado Fiscal y Presupuestal 26
2. Indicadores Financieros 30
Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería 30
Liquidez – Análisis Contable 33
3. Indicadores de Disciplina Fiscal y Capacidad de Endeudamiento 34
III. Procesos Judiciales en Contra **38**
IV. Riesgos Sectoriales **39**
1. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos 39
2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028 de 2008) 41
2.1. Sector Educación 41
2.2. Sector Salud 42
2.3. Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB 43
2.4. Participación de Propósito General 45
2.5. Asignación Especial para Resguardos Indígenas 46
2.6. Alimentación Escolar 47
2.7. Asignación Especial Ribereños 49
3. Riesgos Derivados del Sector Descentralizado 50
V. Conclusiones **52**

Presentación

En 2023 culminó un periodo de gobierno local en Colombia, en el cual las entidades territoriales demostraron una notable capacidad de resiliencia y adaptación frente a desafíos sin precedentes. El cuatrienio 2020 – 2023 estuvo caracterizado por la gestión de las consecuencias fiscales, económicas y sociales derivadas de la pandemia del COVID-19, un reto que las administraciones territoriales afrontaron con éxito, sentando las bases para una recuperación sostenible. Las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, orientadas a fortalecer el margen de maniobra financiero de las gobernaciones y alcaldías, contribuyeron significativamente a este propósito y siguen ofreciendo un gran potencial para impulsar el desarrollo territorial. En particular, la modificación de los límites de endeudamiento establecidos en la Ley 358 de 1997, mediante la Ley 2155 de 2021, no solo amplió las posibilidades de financiamiento con crédito, sino que también modernizó el marco regulatorio para las entidades territoriales, adaptándolo a la evolución del sistema financiero y profundizando el modelo de descentralización.

Durante estos años se implementó el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET -, que incluye la Clasificación Programática de la Inversión Pública como un clasificador complementario. Esta modernización institucional ha contribuido a una mayor transparencia, eficiencia y control en la gestión de los recursos públicos, cimentando un proceso hacia la gestión financiera pública integrada.

El **Informe de Viabilidad Fiscal de los Departamentos y Ciudades Capitales de 2023,** fundamentado en el artículo 19 de la Ley 617 de 2000, presenta un panorama exhaustivo de la situación financiera de dichas entidades, así como de sus riesgos fiscales. Entre los principales resultados agregados, se destacan:

a. **Resultado Fiscal y Presupuestal:** En 2023, las gobernaciones y alcaldías capitales registraron un déficit fiscal (ingresos menos compromisos de gasto sin partidas de financiamiento) equivalente al 0,48% del PIB, completando así cuatro años consecutivos de resultados deficitarios. No obstante, al incorporar los recursos del balance y, en menor medida, el endeudamiento neto y la disposición de activos, se logró un superávit presupuestal (0,57% del PIB).

b. **Dinámica de ingresos:** Los ingresos crecieron un 4,6% real. El 55% del incremento entre 2022 y 2023, se debió al dinamismo de los ingresos de recaudo propio, seguido por un 29% proveniente de transferencias corrientes. Sin embargo, los ingresos tributarios departamentales vieron una contracción en impuestos al consumo (licores, cerveza y cigarrillos) y registro. En contraste, las ciudades capitales experimentaron un repunte significativo en el recaudo del impuesto de industria y comercio.

c. **Dinámica de gastos:** Los gastos aumentaron un 4,3% real. Los mayores ritmos de crecimiento se presentaron en los intereses de la deuda (82,1%) debido a la tendencia alcista de las tasas de interés internas, y en los gastos de funcionamiento (13,5%) impulsados por las transferencias corrientes y la adquisición de bienes y servicios. Los gastos de inversión solo crecieron 1,9%; ritmo similar al registrado en 2015 y 2019 (últimos años de gobierno local) La influencia del ciclo político tiende a ser más evidente en los inicios de los cuatrienios.

d. **Deuda pública:** El saldo de las obligaciones financieras alcanzó el 1,6% del PIB, un incremento de 0,10% del PIB en comparación con 2022. Las alcaldías capitales concentraron el 69% de esta deuda, mientras que el 31% restante correspondió a los departamentos. El crecimiento de la deuda fue impulsado en un 62% por las alcaldías capitales, con Bogotá y Cali a la cabeza, y en un 38% por las gobernaciones, destacándose los departamentos de Atlántico y Valle del Cauca. La mayor parte de la deuda (81,7%) fue interna. El perfil de vencimientos se extiende hasta 2049, con el 43% concentrado en el periodo de 2024-2027.

e. **Sistema General de Regalías:** Durante el primer año del bienio 2023-2024 quedaron recursos por ejecutar equivalentes al 0,15% del PIB.

f. **Tesorería y situación contable:** Las entidades analizadas registraron excedentes de tesorería por 0,06% del PIB, explicado en su totalidad por las gobernaciones que compensaron el faltante de las alcaldías, particularmente en las fuentes de ingresos corrientes de libre destinación y recursos del crédito. La situación patrimonial se mantuvo estable, mientras que la liquidez ha mostrado un deterioro en las ciudades capitales.

g. **Normas de responsabilidad fiscal e indicadores de capacidad de endeudamiento:** Se estima que 23 departamentos y 15 capitales excedieron los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000; un departamento (Atlántico) y una ciudad capital (Barranquilla) se encontraban en semáforo rojo de endeudamiento, aunque con altas calificaciones de riesgo.

h. **Procesos judiciales en contra:** Al cierre de 2023, las pretensiones derivadas de procesos judiciales en contra de los departamentos ascendieron a $19,5 billones (41% de sus ingresos) y en las ciudades capitales a $77,8 billones (110% de sus ingresos). Solo 10 departamentos y 9 capitales realizaron aportes a su Fondo de Contingencias, y 30 departamentos y 26 capitales realizaron pagos por sentencias y conciliaciones.

i. **Hospitales públicos:** Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial registraron un déficit presupuestal de $1,1 billones (el déficit más alto desde 2017), debido a que continuaron ejecutando sus presupuestos de gasto según la facturación reconocida en lugar del recaudo. Los pasivos ascendieron a $8,6 billones. A pesar de estos desafíos, el número de entidades en riesgo medio y alto continuó disminuyendo. Al cierre de 2023, 69 hospitales en 20 departamentos contaban con un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en ejecución, y 14 de ellas proyectaron finalizar con éxito este programa en dicho año.

j. **Riesgos en el uso del Sistema General de Participaciones:**

- **En el sector educación**, el crecimiento de la nómina superó el incremento de la bolsa del SGP, generando un desbalance de $2,89 billones, mientras la matrícula oficial disminuía. También se encontró una baja ejecución de recursos y problemas en la gestión de la planta docente.

- **En el sector salud**, los departamentos dejaron sin comprometer $1,8 billones del Fondo Local de Salud, y persisten problemas de deuda no POS acumulada, a pesar de los esfuerzos de la Ley de punto final que culminó en 2022.

- **En agua potable y saneamiento básico**, la eficiencia del gasto sigue siendo un desafío debido a la falta de infraestructura adecuada y problemas con la focalización de subsidios.

- **La participación de propósito general** mostró deficiencias en la gestión financiera y la ejecución contractual, reflejadas en la desarticulación de los procesos presupuestales y la ejecución inadecuada de los recursos.

- La ejecución de **los recursos de la Asignación Especial para Resguardos Indígenas** enfrenta dificultades como bajo avance de proyectos priorizados, conflictos de representatividad y desconocimiento del régimen contractual, mientras que el **Programa de Alimentación Escolar** sufrió de desarticulación en su gestión, problemas en la ejecución y cobertura inadecuada. Finalmente, **la Asignación Especial Ribereños** evidenció la necesidad de una mejor planificación y coordinación en el uso de recursos para enfrentar desafíos ambientales y socioeconómicos en los municipios de la ribera del Magdalena**.**

k. **Riesgos en el sector descentralizado:** Al finalizar 2023, el sector descentralizado de las gobernaciones y alcaldías capitales registró un déficit fiscal de 0,4% del PIB. Sin embargo, al incluir partidas de financiamiento, el sector descentralizado logró un resultado presupuestal superavitario de 0,1% del PIB.

Considerando el buen desempeño de los ingresos de recaudo propio, el aumento esperado del Sistema General de Participaciones, los recursos del balance, el nivel moderado de deuda pública, el potencial de nuevo endeudamiento y la tendencia a la baja de las tasas de interés, las administraciones territoriales tienen la capacidad de desempeñar un rol protagónico en la reactivación económica y el fortalecimiento de la política social, hacia una economía que promueva la justicia social y ambiental, soportada en el impulso de sectores sostenibles, con un enfoque en la gestión del cambio climático y la descarbonización de la economía. En el ámbito social, es fundamental consolidar los avances en la reducción de la pobreza, al tiempo que se intensifican los esfuerzos para disminuir la alta desigualdad.

En este contexto, vale la pena destacar algunos artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”:

(i) El artículo 325 fortalece la institucionalidad de los Marcos Fiscales de Mediano Plazo de las entidades territoriales y, además, exige incluir un análisis de la situación financiera del sector descentralizado (una de las principales fuentes de riesgo fiscal) y las acciones para mitigar riesgos y mantener el equilibrio financiero.

(ii) El artículo 49 establece la actualización masiva de valores catastrales rezagados por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

(iii) El artículo 308 exige que toda la información del orden territorial sea reportada a través de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (ejecuciones presupuestales de ingresos y gastos) y el Formulario Único Territorial (información oficial básica, de naturaleza organizacional, financiera, económica, geográfica, social y ambiental).

Estos artículos reflejan los esfuerzos del Gobierno Nacional por preservar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, potenciar la capacidad de financiación local y fortalecer la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Su implementación cobra especial relevancia en un momento en que la Misión de Descentralización ha entregado su informe final[1], abriendo un debate crucial sobre el futuro de la descentralización en Colombia y las reformas necesarias para consolidar un modelo más equitativo y sostenible.

Este informe está dividido en seis secciones, incluida esta presentación. En la segunda parte se analiza la estructura y dinámica fiscal de los departamentos y ciudades capitales; en la tercera, los principales indicadores de desempeño fiscal y financiero. Posteriormente se analizan los riesgos derivados de procesos judiciales (sección cuarta), así como los sectoriales (sección quinta). Finalmente, en la sexta, se presentan las conclusiones.

Las principales fuentes de información para le elaboración de los informes de viabilidad fiscal de los 32 departamentos y 31 ciudades capitales fueron los reportes realizados a la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario y al Formulario Único Territorial. No obstante, cuando se identificaron inconsistencias en dichos reportes, se realizaron ajustes basados en las ejecuciones presupuestales y otras fuentes de información proporcionadas por las secretarías de hacienda. En los casos en que no fue posible corregir las deficiencias en los datos, estas se señalaron explícitamente en los informes correspondientes.

I. Estructura y Dinámica Fiscal

1. Ingresos

1.1. Ingresos diferentes al SGR

Los ingresos totales del conjunto de los departamentos y las capitales, sin incluir los provenientes del Sistema General de Regalías – SGR –, alcanzaron $118,4 billones en la vigencia 2023, equivalente a 7,5% del PIB. Frente a la vigencia anterior, registraron un crecimiento real del 4,6% (en contraste con una caída del 1,3% en 2022) y un incremento de 0,5% del PIB. El crecimiento de los ingresos en los municipios capitales (6,6%) fue superior al de los departamentos (1,7%).

[1] El informe final puede consultarse en el siguiente enlace:
https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misio%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf

El 55% del aumento de los ingresos estuvo explicado por el dinamismo de los ingresos de recaudo propio y el 29% por las transferencias corrientes. Esta tendencia se reforzó con los mayores recursos de capital (rendimientos financieros y transferencias de capital), aunque fue levemente amortiguada por el descenso experimentado en las partidas de financiamiento (principalmente en los recursos del balance). Con respecto al total de los ingresos, se destaca el incremento en la participación de los ingresos de recaudo propio, en detrimento de la representatividad tanto de los recursos del balance como de las transferencias corrientes (Tabla 1).

Tabla 1.

Ingresos Diferentes al Sistema General de Regalías (*)

Valores en millones de $

CONCEPTO	2022	2023	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
INGRESOS CORRIENTES	**78.779.560**	**90.440.576**	**5,1%**	**76,0%**	**76,4%**
Tributarios	35.072.675	40.483.483	5,6%	33,9%	34,2%
No Tributarios	4.560.032	5.683.403	14,1%	4,4%	4,8%
Transferencias Corrientes	39.146.852	44.273.690	3,5%	37,8%	37,4%
RECURSOS DE CAPITAL	**7.952.093**	**9.605.778**	**10,5%**	**7,7%**	**8,1%**
Transferencias de capital	533.093	997.787	71,3%	0,5%	0,8%
Rendimientos Financieros	1.371.274	2.495.335	66,5%	1,3%	2,1%
Excedentes Financieros, Utilidades y Dividendos	3.746.504	3.521.364	-14,0%	3,6%	3,0%
Desahorro FONPET	1.695.261	1.817.178	-1,9%	1,6%	1,5%
Recuperación de cartera	32.629	36.731	3,0%	0,0%	0,0%
Otros recursos de capital	573.332	737.383	17,7%	0,6%	0,6%
RECURSOS DE CRÉDITO	**4.091.050**	**4.747.572**	**6,2%**	**3,9%**	**4,0%**
RECURSOS DEL BALANCE	**12.759.996**	**13.585.757**	**-2,6%**	**12,3%**	**11,5%**
DISPOSICIÓN DE ACTIVOS	**11.963**	**9.607**	**-26,5%**	**0,0%**	**0,0%**
INGRESOS TOTALES	103.594.661	118.389.290	4,6%	100%	100%

(*) Recaudo tributario incluye la participación y los derechos de explotación del ejercicio del monopolio de licores destilados y alcoholes potables; y la compensación del impuesto predial unificado (resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras).

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

En términos agregados, las entidades analizadas exhibieron un crecimiento de los ingresos tributarios del 5,6% entre 2022 y 2023, para alcanzar un total de $40,4 billones (2,6% del PIB). A su vez, comparado con el año 2019, el crecimiento real alcanzó el 16,7%, consolidándose la plena recuperación de los niveles observados antes de la pandemia.

El recaudo tributario de los departamentos exhibió una contracción real de 0,4%, explicada fundamentalmente por el comportamiento de los impuestos al consumo, registro y, en menor medida, sobretasa a la gasolina (Tabla 2) (Gráfico 1).

Tabla 2.

Recaudo Tributario Departamentos (*)

valores en millones de $

CONCEPTO	2022	% PIB	2023	% PIB	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
TRIBUTARIOS	**12.914.357**	**0,9%**	**14.062.702**	**0,9%**	**-0,4%**	**88%**	**87%**
Impuestos al Consumo	7.101.684	0,5%	7.491.609	0,5%	-3,5%	49%	47%
Cerveza	*2.663.618*	0,2%	*2.840.644*	*0,2%*	*-2,4%*	*18%*	*18%*
Licores	*3.024.529*	0,2%	*3.127.612*	*0,2%*	*-5,4%*	*21%*	*19%*
Cigarrillos y Tabaco	*1.413.538*	0,1%	*1.523.352*	*0,1%*	*-1,4%*	*10%*	*9%*
Registro y Anotación	1.763.760	0,1%	1.666.046	0,1%	-13,6%	12%	10%
Estampillas	1.629.349	0,1%	1.982.694	0,1%	11,4%	11%	12%
Vehículos Automotores	1.451.776	0,1%	1.786.100	0,1%	12,6%	10%	11%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	601.801	0,0%	646.537	0,0%	-1,7%	4%	4%
Otros Ingresos Tributarios	365.986	0,0%	489.716	0,0%	22,4%	2%	3%
NO TRIBUTARIOS	1.725.247	0,1%	2.037.065	**0,1%**	**8,1%**	**12%**	**13%**
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO	**14.639.603**	**1,0%**	**16.099.767**	**1,0%**	**0,6%**	**100%**	**100%**

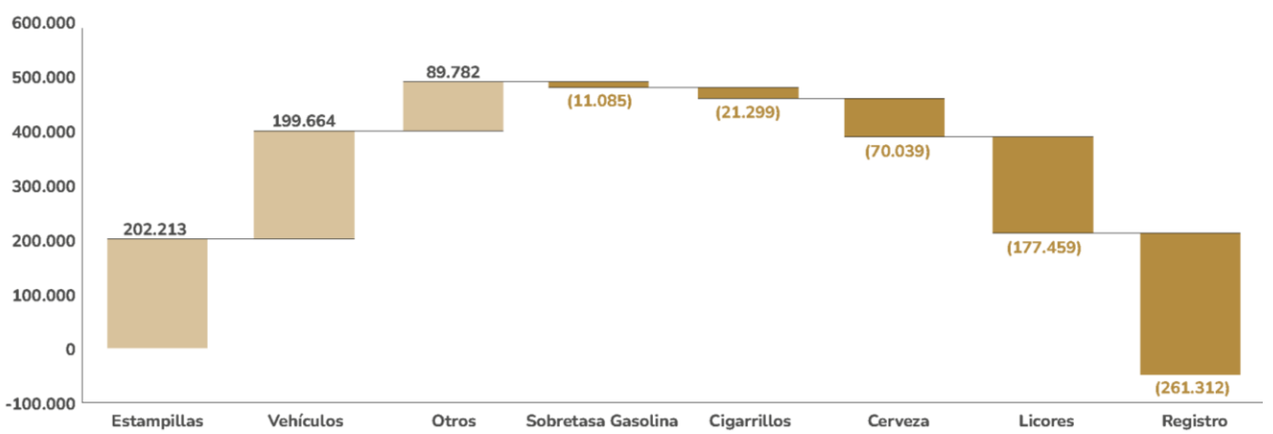
(*) Recaudo tributario incluye la participación y los derechos de explotación del ejercicio del monopolio de licores destilados y alcoholes potables.

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

Gráfico 1.

Variación de los tributos departamentales

Millones de pesos de 2023



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

Se mantuvo la tendencia descendente de los impuestos al consumo. Para 2023, estos exhibieron una contracción del 3,5% real, especialmente en licores y cerveza. A diferencia de la vigencia anterior, también se presentó un retroceso en cigarrillos. Un total de 19 departamentos contabilizaron disminuciones reales de este tipo de ingresos tributarios, siendo Caquetá, Tolima, Sucre, Boyacá, Cauca, Nariño, Huila, Santander y Cundinamarca, las entidades con descensos más pronunciados (superiores al 5% real). En contraste, se destacan Norte de Santander, San Andrés y Vichada, que obtuvieron crecimientos de doble dígito.

Este comportamiento coincide con los datos de estudios recientes sobre problemáticas de contrabando de licores y cigarrillos. En el primer caso, de acuerdo con la Policía Fiscal y Aduanera, "*[d]e cada 100 botellas de licor existentes en el mercado colombiano, cerca de 24 son ilegales y particularmente 12 corresponden a licor adulterado*"[2]. Esta situación, sumada a la sustitución por licores de menor grado alcoholimétrico y precio, explicaron la caída de 5,4% real del impuesto correspondiente. En el segundo caso, con una caída del 1,4% real, un estudio de la firma Invamer para el Programa Anticontrabando de la Federación Nacional de Departamentos (FND) señala que "*[e]l consumo de cigarrillos ilegales en Colombia alcanzó el año pasado [2023] un 35 %, la cifra más alta registrada desde 2015*". Informes adicionales de la Fundación Anáas, PROESA de la Universidad ICESI, la Universidad del Rosario y la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile, ubican el contrabando de cigarrillos en Colombia en 2023 en 16,6%. Sumado a lo anterior, es probable que, en algunos departamentos, el dinamismo del mercado de vapeadores esté sustituyendo consumo de cigarrillos.

En lo que respecta a cerveza, con una caída de 2,4% real, los retrocesos se dieron predominantemente en la región Caribe (Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre), así como en Cundinamarca, Boyacá y Santander.

Acompañando el menor dinamismo, el impuesto de registro y anotación registró la mayor caída (13,6%), vinculada al desempeño del sector inmobiliario, que perdió el ritmo evidenciado en años anteriores. Por ejemplo, en 2023, las ventas de vivienda se contrajeron un 44,9%, especialmente del segmento de vivienda de interés social, que registró una caída del 49,7%[3]. Aunque la tendencia a la baja fue generalizada, Antioquia y Cundinamarca explicaron el 53% de esta disminución. Entre tanto, el menor recaudo real por concepto de sobretasa a la gasolina (-1,7%) – principalmente en Cundinamarca, Nariño y Putumayo –, es consistente con la caída del 2,5% en las ventas de galones de gasolina en la vigencia analizada[4].

El comportamiento de las estampillas, del impuesto sobre vehículos automotores y de otros tributos (principalmente tasa pro deporte y recreación) compensó parcialmente el descenso de los impuestos de orden departamental. Esto se debió a los siguientes factores: i) la influencia positiva del ciclo político presupuestal sobre las estampillas[5] y la tasa pro deporte y recreación; y ii) en un contexto de menores ventas de vehículos nuevos, el recaudo correspondiente repuntó debido a las labores de gestión de cobro implementadas por Cundinamarca y Antioquia.

A diferencia de los departamentos, las alcaldías capitales contabilizaron un repunte del 9,1% real en su recaudo tributario. Excepto la sobretasa a la gasolina, el comportamiento al alza fue generalizado (Tabla 3). La mayor contribución estuvo por cuenta del impuesto de industria y comercio (ICA) (Gráfico 2).

[2] Estudio "Mercado de bebidas alcohólicas ilegales en Colombia".
[3] Datos de la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL.
[4] Datos de la Asociación Colombiana de Petróleo – ACP.
[5] Se destaca la caída del 24% real en Atlántico.

Tabla 3.

Recaudo Tributario Capitales (*)

valores en millones de $

CONCEPTO	2022	% PIB	2023	% PIB	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
TRIBUTARIOS	**22.158.319**	**1,5%**	**26.420.781**	**1,7%**	**9,1%**	**89%**	**88%**
Impuesto de Industria y Comercio	9.363.663	0,6%	11.658.275	0,7%	13,9%	37%	39%
Impuesto Predial Unificado	7.136.295	0,5%	7.966.427	0,5%	2,2%	29%	26%
Otros Ingresos Tributarios	3.924.373	0,3%	4.844.485	0,3%	13,0%	16%	16%
Estampillas	641.647	0,0%	761.859	0,0%	8,7%	3%	3%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.092.341	0,1%	1.189.736	0,1%	-0,3%	4%	4%
NO TRIBUTARIOS	2.834.785	**0,2%**	3.646.338	**0,2%**	**17,7%**	**11%**	**12%**
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	24.993.104	1,7%	30.067.119	1,9%	10,1%	100%	100%

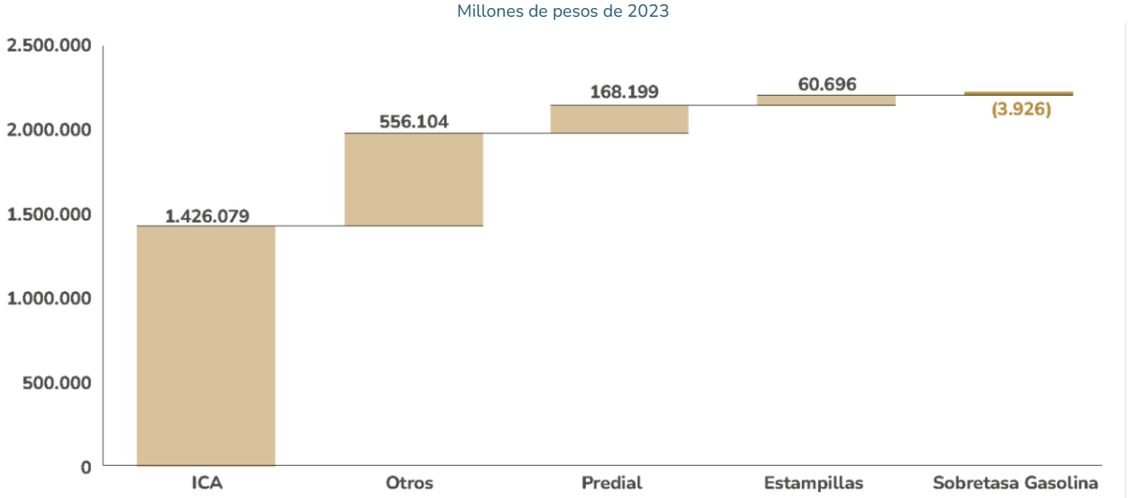
(*) Recaudo tributario incluye la compensación del impuesto predial unificado (resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras).

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

Gráfico 2.

Variación de los tributos de las ciudades capitales

Millones de pesos de 2023



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

Pese al bajo desempeño del comercio al por mayor y al por menor (incluye reparación de vehículos y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida) y de la industria manufacturera en 2023, todas las ciudades capitales presentaron aumentos reales en el recaudo del ICA, con excepción de Arauca, Riohacha y San José del Guaviare. En el agregado, exhibió un aumento real del 13,9%.

Por medio de la Ley 2082 de 2021 (Categoría Municipal de Ciudades Capitales), se estableció la posibilidad de que los Concejos de las ciudades capitales adopten, por iniciativa del alcalde, las normas que rigen para el Distrito Capital de

Bogotá en materia de industria y comercio[6]. Lo anterior, consolidó los efectos de los incrementos tarifarios en actividades como las financieras, que se posicionaron de manera importante en la actividad económica de 2023, así como de la fabricación de productos farmacéuticos y la consultoría profesional en algunas entidades, en conjunto con las políticas implementadas para incentivar la formalización de empresas y las medidas de fiscalización tributaria. Así, Bogotá, Cali y Medellín explicaron el 77% del incremento real de este impuesto.

El grupo denominado "*otros ingresos tributarios*" contabilizó un crecimiento real del 13%, impulsado esencialmente por la tasa pro deporte y recreación, la sobretasa ambiental[7], la sobretasa de solidaridad de servicios públicos y, en menor medida, el impuesto de alumbrado público.

Se presentó un leve crecimiento del impuesto predial (2,2%), resultado del mayor recaudo real en 20 de las 31 ciudades capitales, entre ellas Bogotá D.C, Medellín y Cartagena. Además, ciudades como Florencia, Popayán, Puerto Carreño y Sincelejo alcanzaron niveles de recaudo predial superiores al 20% real respecto de la vigencia anterior, comportamiento asociado a los avances en los procesos de actualización y de gestión administrativa en materia catastral (gestores catastrales). Al igual que en los departamentos, la mayor contratación vinculada al ciclo presupuestal favoreció el recaudo de las estampillas[8].

Finalmente, los menores ingresos por concepto de la sobretasa a la gasolina se corresponden con el menor consumo de gasolina en 2023, el cual se contrajo en 2,5%[9], especialmente reflejado en la caída del recaudo real de Bogotá con un peso importante dentro del recaudo total.

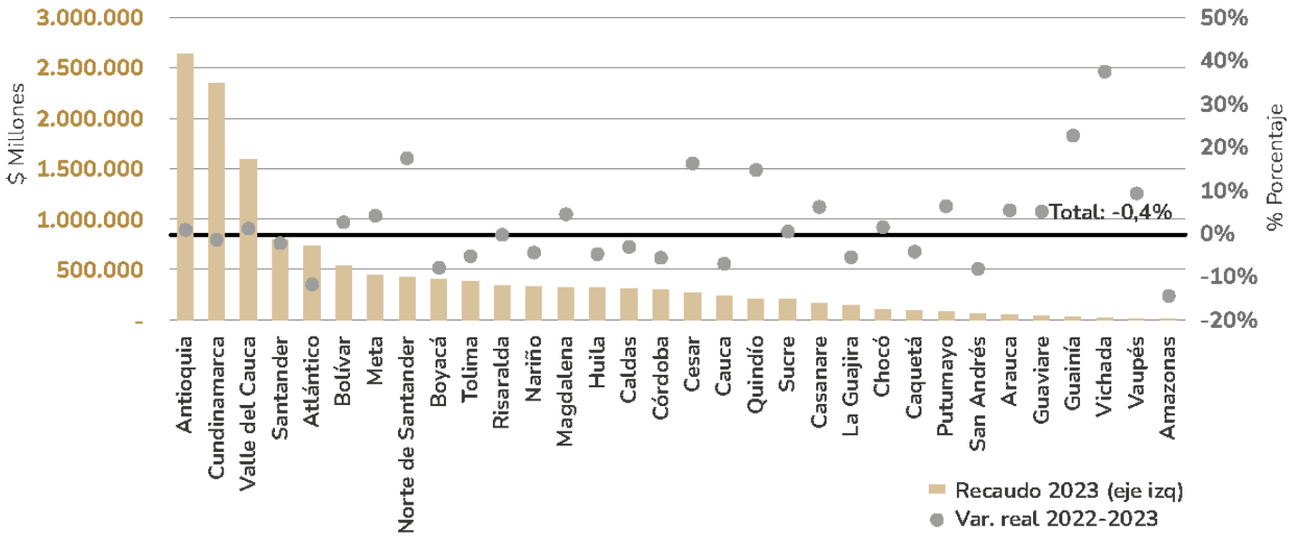
Visto por entidad, entre 2022 y 2023, el 53% de los departamentos y el 81% de las ciudades capitales contabilizaron crecimientos reales de su recaudo tributario. Las mayores tasas de crecimiento se observaron en Vichada, Guainía, Montería, Medellín y Puerto Carreño (superior al 20% real), mientras que las caídas más pronunciadas en Amazonas, Atlántico, Riohacha, San José del Guaviare, Quibdó y Cúcuta (Gráfica 3).

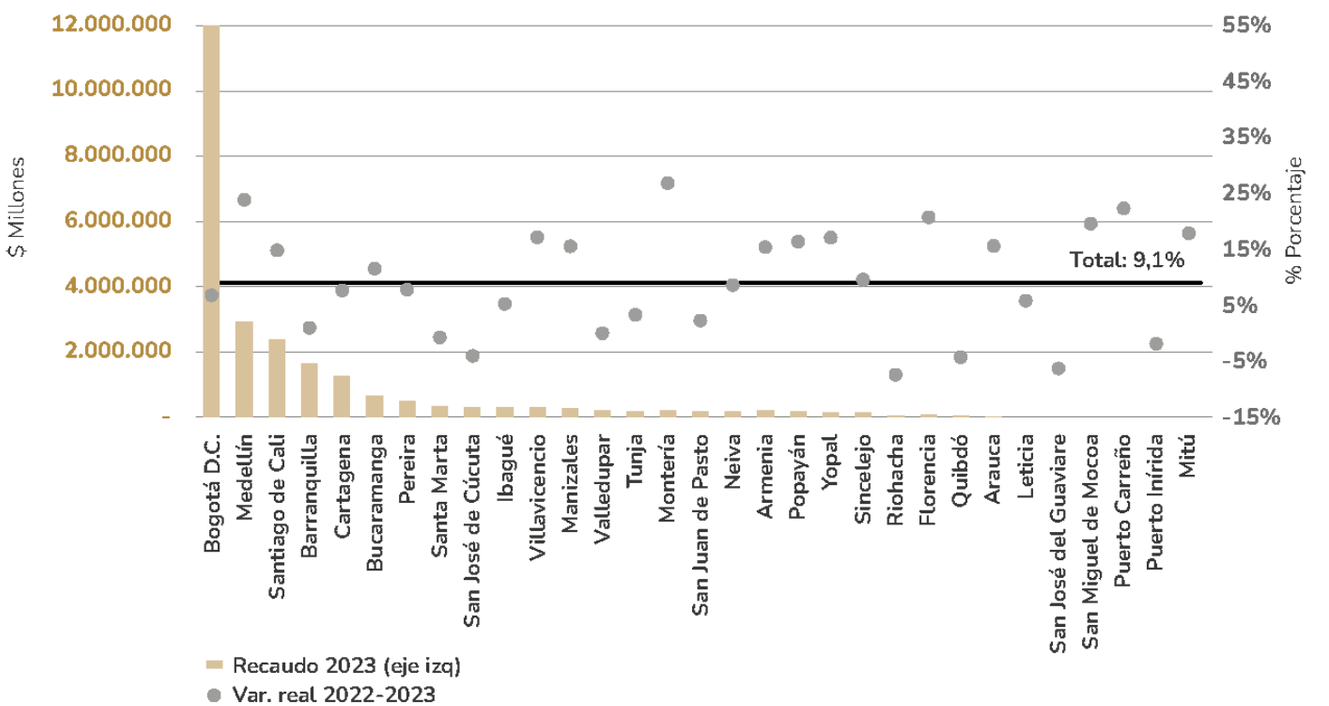
[6] Y también del impuesto predial.
[7] Explicada por Medellín, dada la incorporación en el presupuesto de 2023 de dicho concepto de ingreso.
[8] Se destaca la caída del 39% en Barranquilla.
[9] Datos de la Asociación Colombia de Petróleo (ACP).

Gráfico 3.

Dinámica del Recaudo Tributario 2023

Millones de pesos y Porcentajes





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

Los ingresos no tributarios de los departamentos y las capitales contabilizaron un aumento del 14,1% real (menor al crecimiento observado en el periodo anterior), impulsados por las multas, sanciones e intereses de mora, así como por las tasas y derechos administrativos.

El mayor incremento del recaudo de multas, sanciones e intereses de mora se presentó especialmente entre las ciudades capitales, destacándose la gestión de ciudades como Medellín y Bogotá, así como del departamento del Valle del Cauca, que, por su importancia relativa dentro del agregado, impactaron de manera positiva con aumentos reales por estos conceptos superiores al 30% y hasta del 50%.

De igual forma, fue significativo el aumento de ingresos por concepto de tasas y derechos administrativos, fundamentado en los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión en las principales ciudades – Pico y Placa Solidario en Bogotá, Tasa por Congestión en Cali y Tasa por estacionamiento regulado en Cartagena.

Entre tanto, los ingresos por transferencias corrientes aumentaron 3,5%, resultado que se explicó, por una parte, por el crecimiento en términos reales de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), y por otra, por los mayores ingresos por concepto de aportes de la Nación para distintos sectores de inversión, resaltándose los recursos para la financiación de los déficits operacionales de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM[10], siendo significativos los aportes para Bogotá (Transmilenio) y Medellín (Sistema Metro).Excepto la asignación para agua potable y saneamiento básico, los recursos del SGP registraron aumentos nominales superiores a la inflación causada en 2023. En todo caso, la contracción en el sector agua, que representa el 2,1% de estos recursos, fue inferior al 1%. De esta manera, el impacto de las reformas tributarias nacionales aprobadas tanto en 2021 como en 2022, repercutió sobre el crecimiento de estas transferencias.

Los ingresos de capital (sin partidas de financiamiento) registraron un aumento de 10,5%, resultado explicado por las mayores transferencias de capital y rendimientos financieros[11], estos últimos equivalentes a 1,7 veces lo observado en 2022 y siendo Bogotá y Medellín los más representativos (47,2% del total); lo anterior permitió compensar la caída contabilizada de excedentes y dividendos generados por empresas públicas territoriales.

Las necesidades de recursos del crédito aumentaron en el periodo analizado (6,2% real), reflejado en la ampliación del cupo de crédito externo de Barranquilla y de Bogotá. En contraste, los recursos del balance y los ingresos por disposición de activos fueron menores frente a la vigencia anterior.

1.2. Ingresos del SGR

Al finalizar 2023, el presupuesto definitivo de ingresos del SGR sumó $11.9 billones, lo que representó el 0,76% del PIB. Los departamentos concentraron el 93% de este presupuesto y el restante 7% por las capitales. Los recursos

[10] Resolución 2246 de 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito, en el marco del artículo 99 de la Ley 2276 de 2022 y modificado por el artículo 4 de la Ley 2299 de 2023.
[11] Explicado por las mayores disponibilidades de caja (recursos del balance).

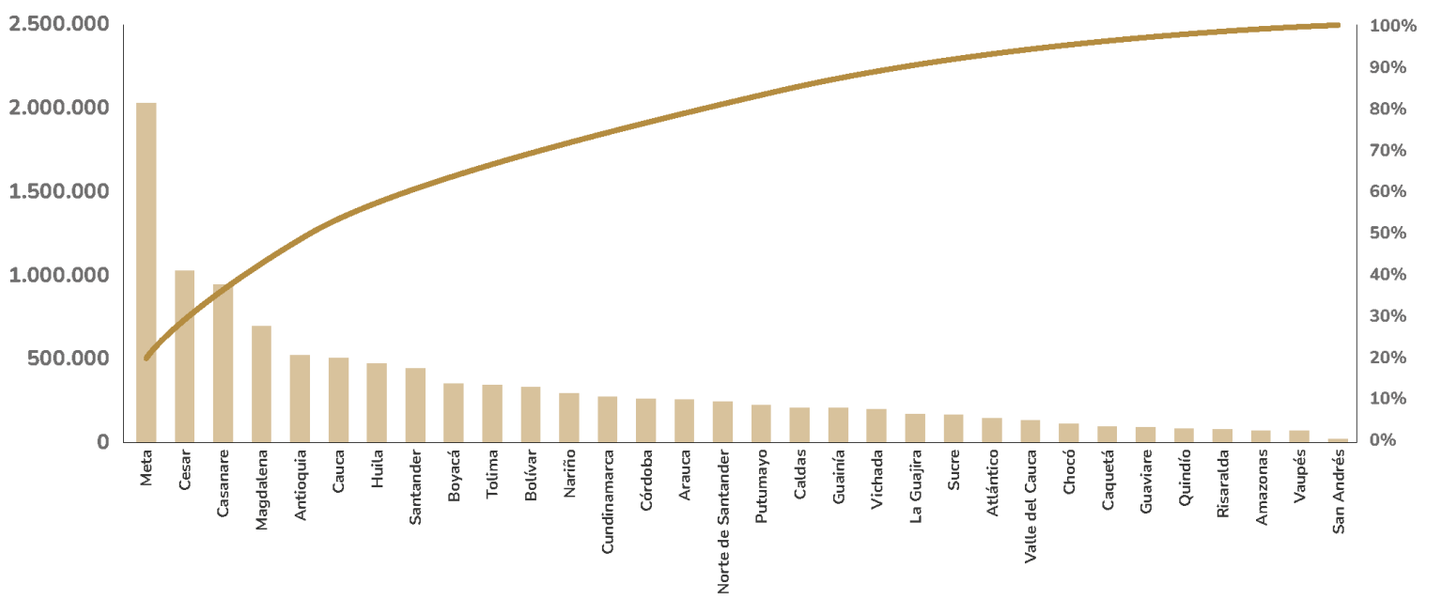
correspondieron a las asignaciones para inversión regional (48,3%), asignaciones directas (39,0%), ciencia, tecnología e innovación (5%), paz (4%), local (2%) y otras[12] (2%).

Meta concentró $2 billones de los recursos autorizados al cierre de 2023, es decir el 17%; seguido por Cesar con $1 billón, y Casanare con $942.207 millones. Los departamentos con menores recursos autorizados fueron San Andrés con $16.188 millones y Vaupés con $68.961 millones (Gráfico 4).

Con respecto a las capitales, Yopal, Bogotá y Riohacha obtuvieron los mayores recursos del SGR, $135.545 millones, $129.681 millones y $99.493 millones, respectivamente. En contraste, municipios como Tunja, Barranquilla y Quibdó presentaron asignaciones mucho menores, con montos en su orden de $1.071 millones, $1.402 millones y $2.447 millones. Armenia, Bucaramanga, Ibagué, Manizales, Pereira y Santiago de Cali no contaban con recursos aprobados del SGR, correspondiente al primer año del bienio 2023 – 2024 (Gráfico 4).

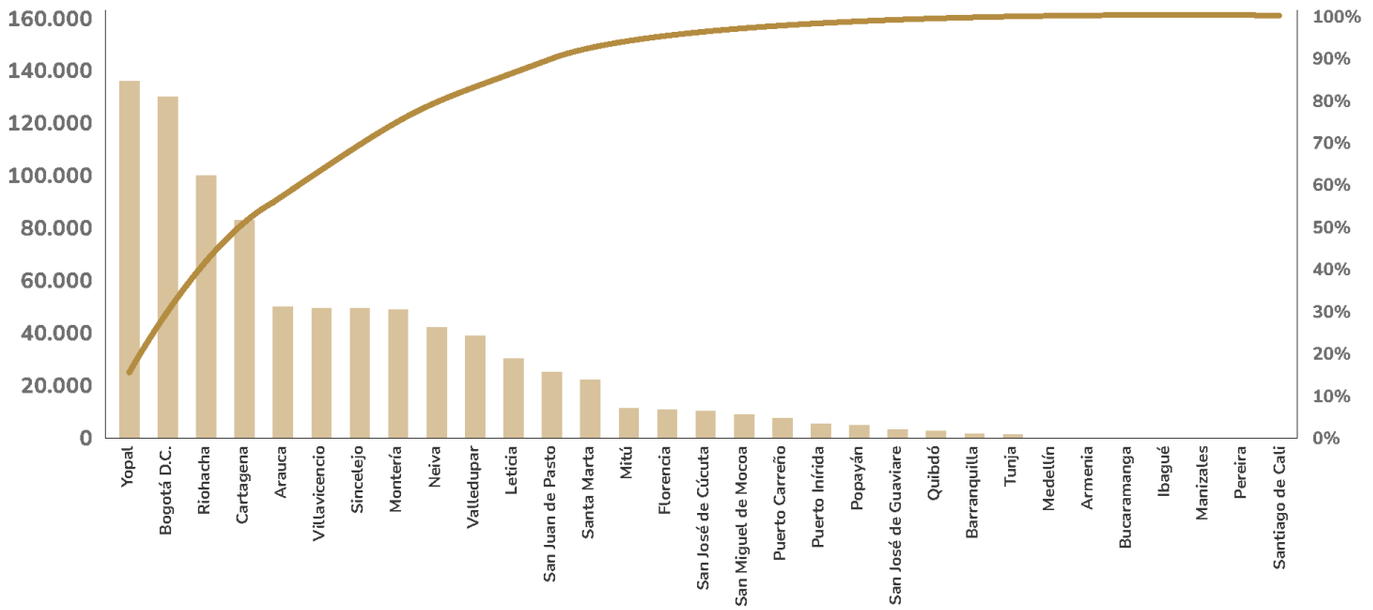
Gráfico 4.
Comportamiento de las asignaciones de recursos SGR
Millones de pesos

a. Departamentos



[12] Incluye las asignaciones dadas al funcionamiento, operatividad y administración del Sistema de Evaluación y Monitoreo del Licenciamiento Ambiental, la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, las asignaciones ambientales y las asignaciones a la Corporación Autónoma Regional del Rio Grande de la Magdalena.

b. Capitales



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

2. Gastos

2.1. Gastos diferentes del SGR

En 2023, los gastos comprometidos por los departamentos y municipios capitales ascendieron a $109,4 billones, monto equivalente al 7% del PIB. En comparación con 2022, registraron un incremento de 4,3% real y un aumento del 0,5% del PIB. El crecimiento en las gobernaciones fue del 3,7% y en las alcaldías capitales del 4,7%.

Excepto los bonos pensionales tipo A y B, la tendencia de los agregados de gasto fue ascendente. El mayor ritmo de crecimiento entre 2022 y 2023 se presentó en los intereses de la deuda (82,1%); sin embargo, los gastos de funcionamiento y la inversión, con tasas positivas del 10,9% y 1,9%, respectivamente, explicaron el 69% de las mayores erogaciones. Los aportes al fondo de contingencias (con crecimiento del 19,6%) y las amortizaciones de deuda (13,3%) representaron solo el 1,6% del total de los gastos (Tabla 4).

La inversión perdió 2 puntos porcentuales de participación en el total de gastos, alcanzando el 81%. Esta disminución fue absorbida por la mayor representatividad de los intereses de la deuda y los gastos de funcionamiento.

Tabla 4.

Compromisos de gasto

valores en millones de $

CONCEPTO	2022	2023	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
Funcionamiento	12.942.556	15.679.332	10,9%	13,5%	14,3%
Bonos Pensionales	493.088	448.050	-16,8%	0,5%	0,4%
Aportes al Fondo de Contingencias	67.235	87.897	19,6%	0,1%	0,1%
Intereses y Comisiones de Deuda	1.381.301	2.748.804	82,1%	1,4%	2,5%
Inversión	79.629.559	88.626.473	1,9%	82,9%	81,0%
Amortizaciones Deuda Pública	1.485.456	1.839.778	13,3%	1,5%	1,7%
GASTOS TOTALES	**95.999.195**	**109.430.333**	**4,3%**	**100%**	**100%**

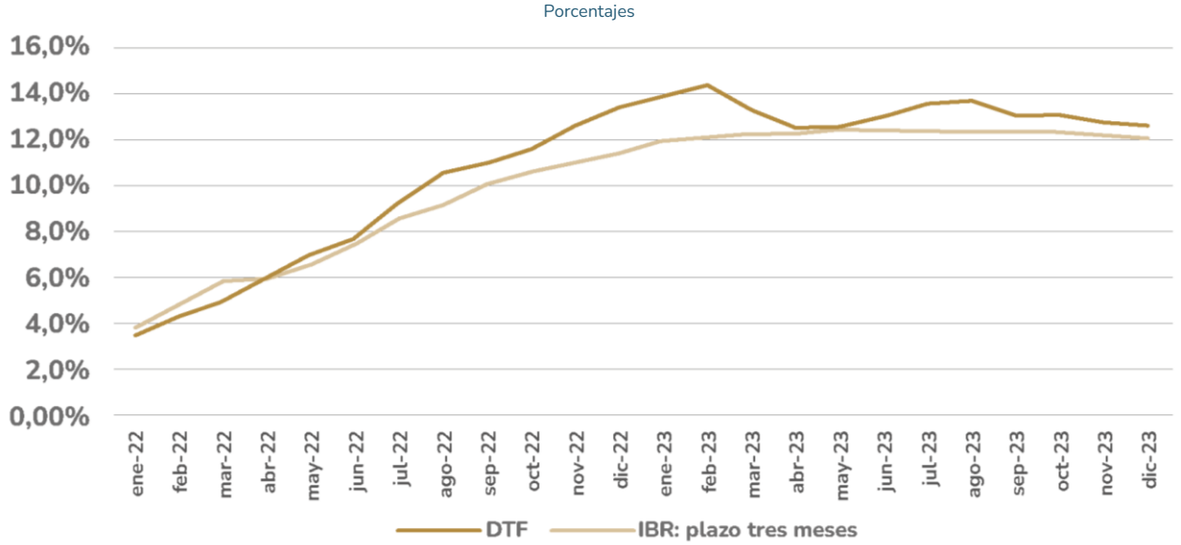
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Los intereses y comisiones de deuda aumentaron 82,1% real, representando el 2,5% del total de gastos en 2023, lo que indica un aumento sustancial en los costos de la deuda pública. Esto se explicó principalmente por la presión al alza de las tasas de interés internas y, en menor medida, por el nuevo endeudamiento. Como se puede observar en el Gráfico 5, la DTF y el IBR a tres meses crecieron de manera persistente entre enero de 2022 y diciembre de 2023, pasando de niveles de 3,47% y 3,81% a inicios del 2022 a 12,63% y 12,07% a finales del 2023 respectivamente. Los intereses de la deuda externa también crecieron a doble dígito (31% real), pero solo representaron el 14% del renglón de gasto analizado.

Gráfico 5.

Evolución de la DTF y del IBR a plazo de tres meses

Porcentajes



Fuente: DAF con base en información del Banco de la Republica.

A pesar de lo anterior, el valor de los intereses y comisiones no excedió el 6% de los ingresos de recaudo propio de los departamentos y las capitales, salvo para Barranquilla (18%), San José de Guaviare (11%), Medellín (8%), Manizales (8%) y Cúcuta (7%), así como los departamentos de Atlántico (12%), Bolívar (9%) y Antioquia (8%). Por lo tanto, es posible afirmar que, a nivel agregado, el incremento del costo de la deuda en 2023 no representa un riesgo de desestabilización para los fiscos territoriales.

Los gastos de funcionamiento presentaron un incremento real del 10,9% entre 2022 y 2023, impulsado por las transferencias corrientes, la adquisición de bienes y servicios, y los gastos de personal. Los gastos de los organismos de control prácticamente se mantuvieron constantes y los demás objetos de gasto de funcionamiento no fueron representativos.

Las transferencias corrientes, que representaron el 44% del total en 2023, crecieron un 21% real, debido, por un lado, a la reclasificación en algunas ciudades capitales de la participación del impuesto predial y la sobretasa ambiental con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, y por otro, al incremento de pagos de obligaciones con el Fondo de Prestaciones del Magisterio en algunos departamentos. Por su parte, tanto los gastos de personal (6%) como los gastos en adquisición de bienes y servicios (7%) crecieron en línea con el comportamiento de los ingresos de recaudo propio (Tabla 5).

Tabla 5.

Gastos de Funcionamiento

Valores en millones de $

CONCEPTO	2022	2023	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
Gastos de Personal	3.962.059	4.590.197	6%	31%	29%
Adquisición de bienes y servicios	2.168.377	2.539.589	7%	17%	16%
Transferencias corrientes	5.165.184	6.821.004	21%	40%	44%
Transferencias de capital	143.018	28.626	-82%	1%	0%
Gastos de comercialización y producción	24.819	26.689	-2%	0%	0%
Adquisición de activos financieros	2.230	0	-100%	0%	0%
Disminución de pasivos	137.085	187.986	25%	1%	1%
Gastos por tributos, tasas, contribuciones, multas, sanciones e intereses de mora	34.637	31.258	-17%	0%	0%
Gastos organismos de control	1.305.148	1.453.983	2%	10%	9%
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**12.942.556**	**15.679.332**	**11%**	**100%**	**100%**

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

Los gastos de funcionamiento como porcentaje de los ingresos de recaudo propio de los departamentos aumentaron en el periodo analizado: en 2022 esta relación correspondía al 36% y pasó al 39% en 2023. Amazonas, San Andrés y Guaviare fueron los departamentos con los mayores incrementos en la relación mencionada. Estas mismas entidades, junto con Vichada, registraron razones superiores al 100%. Un total de 9 departamentos, entre los que se destacan Antioquia y Atlántico, contabilizaron una proporción menor al promedio (Gráfica 6).

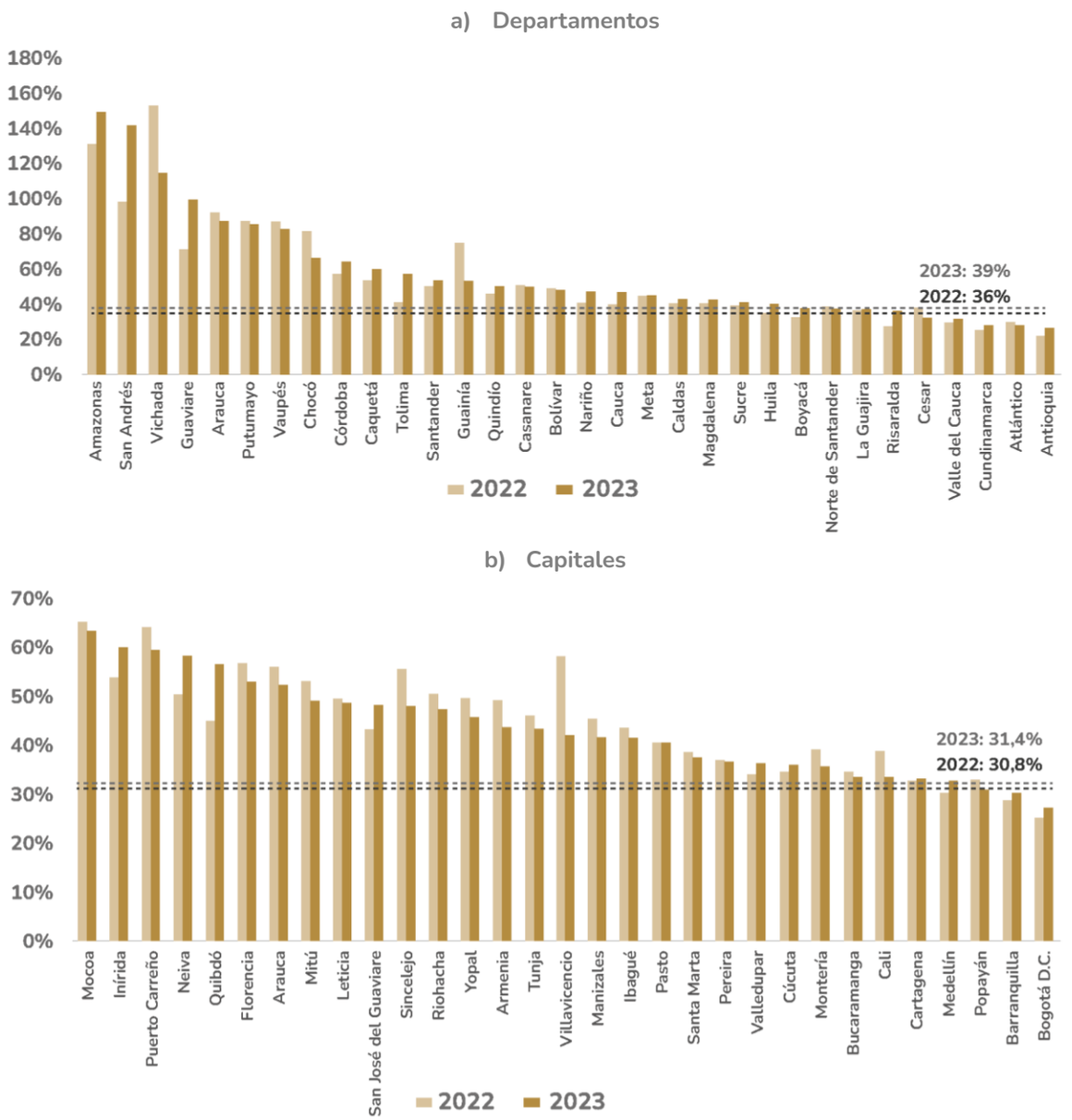
En cuanto a las capitales, los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos de recaudo propio pasaron del 30,8% en 2022 al 31,4% en 2023. En Quibdó, Neiva y Puerto Inírida se presentó un incremento de la relación superior al

5%. A diferencia de los departamentos, ninguna capital exhibió una razón superior al 100%, y solamente Bogotá, Barranquilla y Popayán se ubicaron por debajo del promedio (Gráfico 6).

Gráfico 6.

Gastos de Funcionamiento como proporción de los Ingresos de Recaudo Propio

Porcentajes



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

Entre tanto, la inversión contabilizó un crecimiento real del 1,9%, llegando a los $88,6 billones en la vigencia 2023. Los principales crecimientos se presentaron en los sectores de transporte, inclusión social y deporte, que lograron compensar las contracciones en vivienda, ciudad y territorio, y gobierno territorial. Además, se resaltan los gastos de inversión por disminución de pasivos, que aumentaron un 23% respecto a la vigencia anterior.

Con la información reportada en la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO, no fue posible identificar de forma consistente el monto de gastos de inversión que se considera formación bruta de capital fijo (de acuerdo con el estándar internacional, adquisición de activos no financieros y transferencias de capital para la adquisición de activos).

El 36% de la inversión se orientó al sector educación, seguido de salud y protección social (20%) y gobierno territorial (15%). Los sectores restantes exhibieron una participación inferior al 10% (Tabla 6). Frente al grupo "resto de sectores", el 60% de la inversión se concentró en ambiente y desarrollo sostenible, cultura y minas y energía.

Tabla 6.
Gastos de Inversión por Sectores
valores en millones de $

Sectores	2022	2023	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
Educación	28.747.584	32.310.819	3%	36%	36%
Salud y protección social	15.791.894	17.898.015	4%	20%	20%
Vivienda, ciudad y territorio	3.662.092	3.567.761	-11%	5%	4%
Gobierno territorial	13.566.449	13.134.283	-11%	17%	15%
Transporte	5.719.758	7.618.243	22%	7%	9%
Inclusión social y reconciliación	2.950.571	3.673.013	14%	4%	4%
Deporte y recreación	3.129.607	3.641.021	6%	4%	4%
Resto de sectores	5.623.137	6.194.159	1%	7%	7%
Disminución de pasivos	438.465	589.158	23%	1%	1%
GASTOS DE INVERSIÓN	79.629.559	88.626.473	1,9%	100%	100%

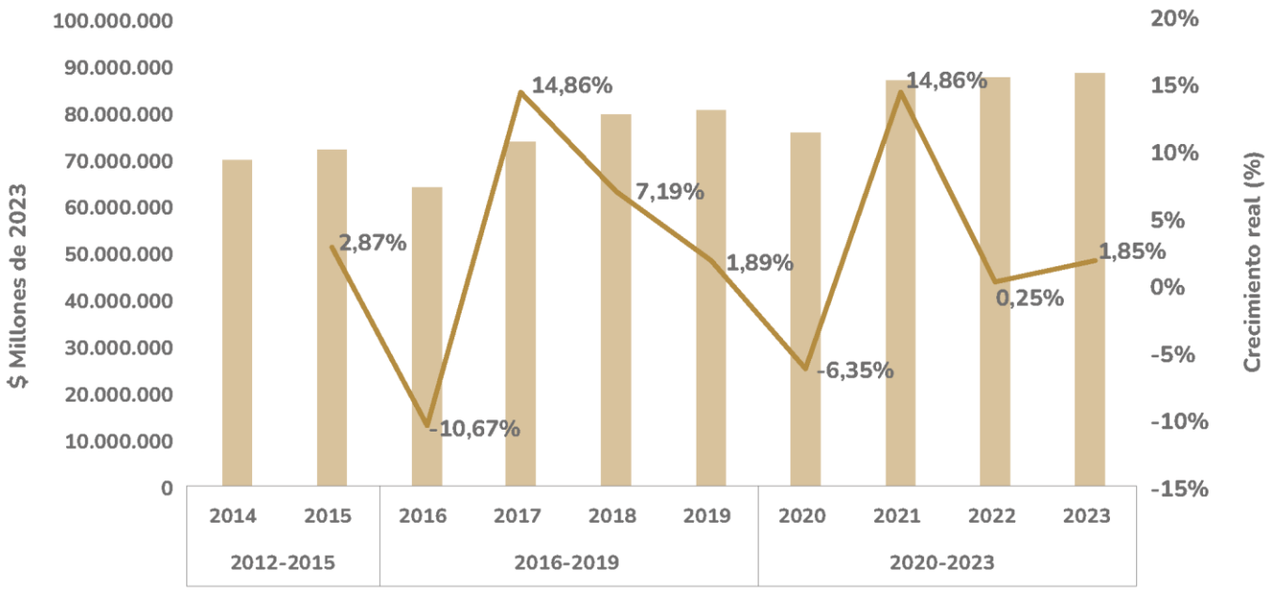
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El leve incremento de la inversión en 2023 no se considera atípico. Como se puede observar en el Gráfico , en los últimos periodos de gobierno territorial, la inversión total ha mostrado un leve crecimiento real en la vigencia de fin de mandato. En este agregado de este tipo de gastos, la influencia del ciclo político tiende a ser más evidente en la contracción que se presenta al inicio de los cuatrienios de gobierno, debido a los procesos de armonización presupuestal de los nuevos planes de desarrollo.

Gráfico 7.

Comportamiento de la inversión de los departamentos y ciudades capitales

valores en millones de $ de 2023 y %



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

2.2. Gastos del SGR

En el primer año de la bienalidad 2023-2024, las gobernaciones y alcaldías capitales comprometieron recursos por $9,5 billones con cargo a los recursos del SGR, lo que representó el 0,60% del PIB. Los departamentos asumieron compromisos por $8,8 billones, indicando su papel principal en la ejecución de estos fondos, mientras que las capitales registraron compromisos por $704.772 millones. Del total de gastos ejecutados con SGR, el 96% se destinó a inversión y el 4% a funcionamiento.

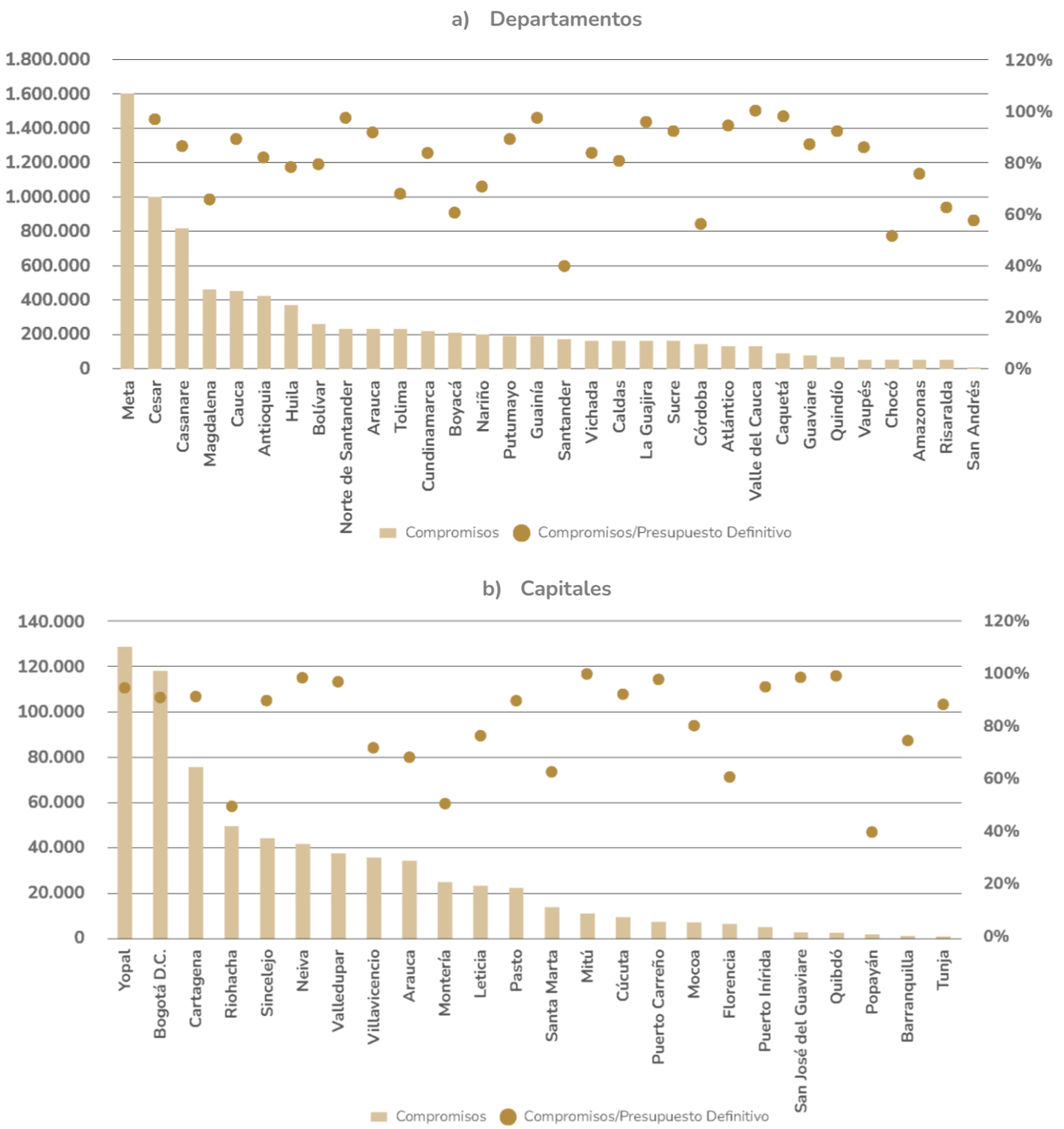
Meta lideró con $1,6 billones, seguido por Cesar con $994.052 millones y Casanare con $813.600 millones. Los departamentos con los compromisos más bajos con cargo al SGR fueron Vaupés con $59.155 millones y Risaralda con $46.934 millones.

Yopal, Bogotá y Cartagena fueron las capitales con los mayores compromisos con cargo al SGR, con $128.715 millones, $118.062 millones y $75.578 millones, respectivamente. En contraste, municipios como Tunja, Barranquilla y Popayán presentaron compromisos mucho menores, con montos de $949 millones, $1.050 millones y $1.838 millones de pesos, respectivamente. Armenia, Bucaramanga, Ibagué, Manizales, Medellín, Pereira y Cali no registraron compromisos con esta fuente de recursos (Gráfico 8).

Gráfico 8.

Compromisos SGR departamentos y ciudades capitales

valores en millones de $ y %



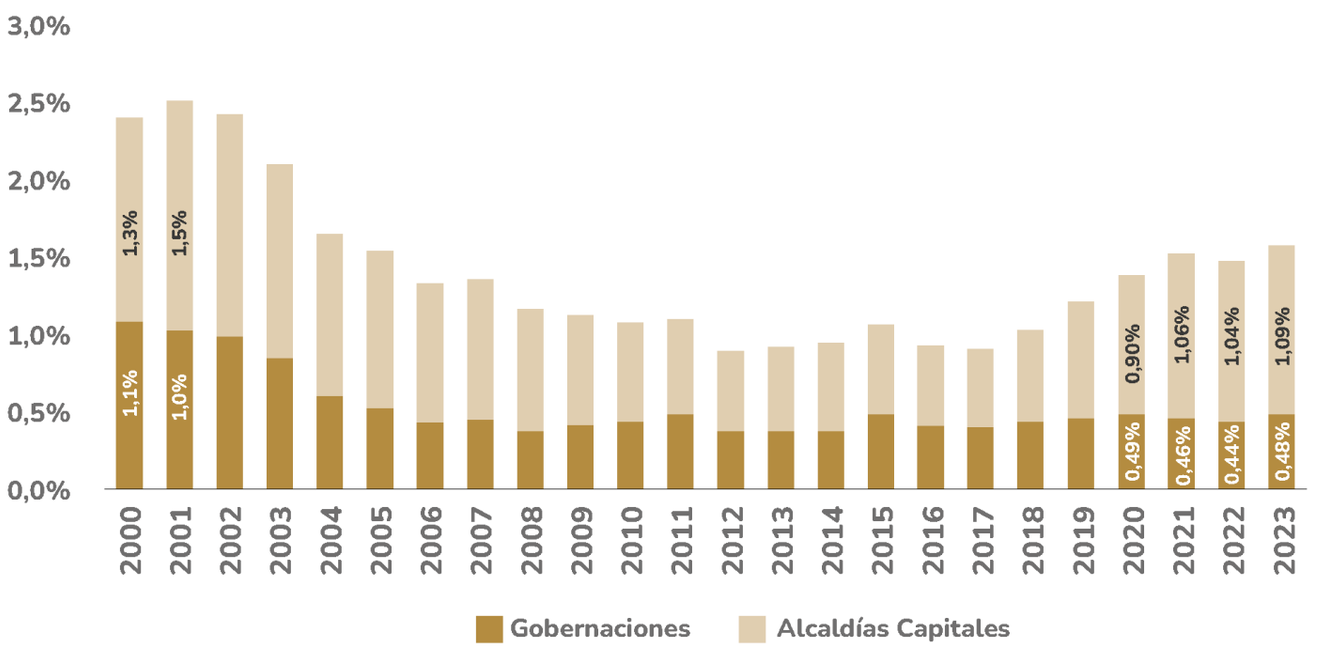
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

3. Deuda Pública

En la vigencia 2023, el saldo de la deuda pública de gobernaciones y alcaldías capitales alcanzó $24,8 billones, monto que representó un aumento del 4% real con respecto a 2022 y fue equivalente al 1,58% del PIB, 0,10% del PIB más que lo registrado un año atrás (Gráfico 9). Del total, las alcaldías capitales concentraron el 69% y el 31% restante correspondió a departamentos.

El stock de obligaciones financieras de estos niveles de gobierno representó el 82% del total de la deuda del universo de las entidades territoriales[13], manteniendo la misma participación que en 2022.

Gráfico 9.
Saldo de la deuda Gobernaciones y Alcaldías Capitales
% del PIB



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

El aumento del saldo de la deuda en 2023 fue explicado en un 62% por las alcaldías capitales (con un crecimiento real del 2,9%) y 38% por las gobernaciones (con un aumento real del 7,9%). Los mayores incrementos se presentaron en las ciudades de Bogotá y Cali, y los departamentos de Atlántico y Valle.

[13] Un análisis detallado de la deuda pública de las entidades territoriales al cierre de 2023 elaborado por la Dirección General de Apoyo Fiscal, se puede consultar en: https://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=INF_105&Version=V1#book/

Las gobernaciones han orientado los recursos del crédito para financiar principalmente proyectos en el sector transporte (29%), varios contenidos en sus planes de desarrollo (25%) y gobierno territorial (19%). Entre tanto, la orientación de los créditos de las alcaldías capitales se concentró en los sectores de vivienda, ciudad y territorio, varios y transporte, los cuales en conjunto fueron receptores del 79% de este tipo de recursos.

El 81,7% de la deuda fue de carácter interno, 2 puntos porcentuales superior a los registrado en 2022 y con un crecimiento del 7,5%. La mayoría se concentró en la banca comercial y bonos (Bogotá, Barranquilla y Medellín). La deuda externa perdió representatividad respecto a 2022, concentrando el 18,3% del total, teniendo en cuenta una contracción del 7,7% real. Bogotá, Barranquilla, Medellín y el departamento de Antioquia fueron las entidades que concentraron plenamente este tipo de deuda, siendo las obligaciones con gobiernos internacionales y banca comercial las de mayor participación (Tabla 7).

Tabla 7.
Saldo y Composición de la Deuda
valores en millones de $

TIPO DE DEUDA	2022	2023	Crecimiento Real 2023 / 2022	% del Total 2022	% del Total 2023
Banca Comercial Interna	12.487.436	15.449.165	13%	57,4%	62,2%
Bonos Interna	4.447.979	4.476.193	-8%	20,4%	18,0%
Nación	130.435	112.804	-21%	0,6%	0,5%
Infis	199.550	244.635	12%	0,9%	1,0%
Proveedores y otros	0	0	N.A	0,0%	0,0%
Total Deuda Interna	**17.265.400**	**20.282.798**	**7,5%**	**79,3%**	**81,7%**
Banca Comercial Externa	1.481.020	1.314.353	-19%	6,8%	5,3%
Bonos Externos	578.577	578.577	-8%	2,7%	2,3%
Banca Multilateral	1.013.238	1.056.511	-5%	4,7%	4,3%
Banco Mundial	615.887	555.111	-18%	2,8%	2,2%
BID	273.370	444.834	49%	1,3%	1,8%
CAF	123.980	56.566	-58%	0,6%	0,2%
Gobiernos Internacionales	1.425.727	1.587.072	2%	6,6%	6,4%
Total Deuda Externa	**4.498.562**	**4.536.513**	**-7,7%**	**20,7%**	**18,3%**
TOTAL DEUDA PÚBLICA	**21.763.962**	**24.819.311**	**4%**	**100%**	**100%**

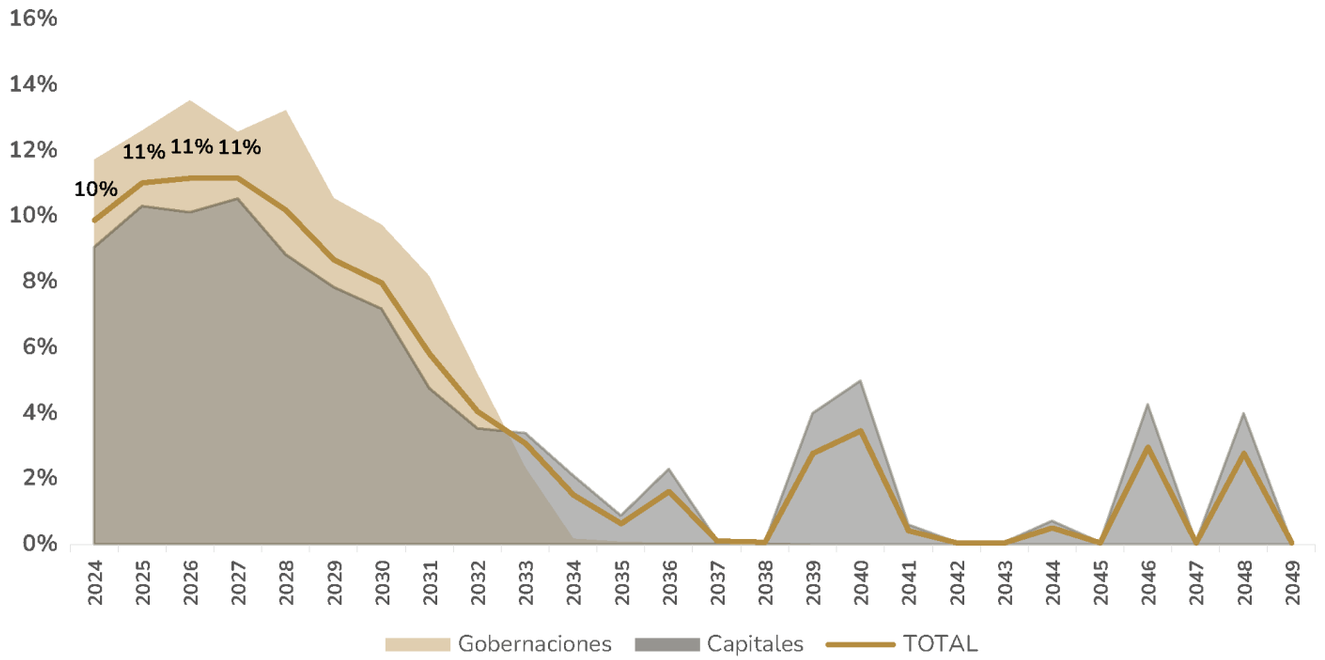
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte, el perfil de vencimientos de la deuda de gobernaciones y capitales se proyecta hasta 2049. No obstante, el 43% se concentra en el actual periodo de gobierno territorial (2024-2027). A partir de 2027, se evidencia una tendencia a la baja hasta 2035; posteriormente, se espera el vencimiento de bonos de deuda equivalente al 15% del total (Gráfico 10).

Gráfico 10.

Perfil de Vencimientos de Amortizaciones

% del total (por nivel de gobierno y agregado)



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

La deuda de los niveles de gobierno analizados se encuentra altamente concentrada. El 37% correspondía a Bogotá (2 puntos porcentuales más que en 2022), y el 66% al agregado de Bogotá, Barranquilla, Antioquia y Medellín (3 puntos porcentuales menos que un año atrás). Los departamentos de Atlántico y Valle del Cauca exhibieron una mayor diferencia de su saldo de deuda respecto a 2022, mientras que, por el lado de las alcaldías capitales se destacaron Bogotá y Cali. En contraste, Medellín, Cartagena, Cesar y Santander exhibieron las mayores disminuciones de la deuda con respecto a lo contabilizado un año atrás (Tabla 8).

Tabla 8.

Crecimiento o disminución de la deuda pública 2022 y 2023

Millones de $

Departamento	Deuda 2022	Deuda 2023	Diferencia
Atlantico	628.461	1.038.407	409.946
Valle Del Cauca	506.618	737.672	231.054
Cundinamarca	1.117.304	1.347.958	230.654
Antioquia	2.137.351	2.257.351	120.000
Tolima	77.120	150.632	73.512
Magdalena	63.557	102.398	38.841
Caldas	171.041	203.265	32.224
Huila	60.827	91.651	30.824
Sucre	29.680	59.421	29.741
Bolívar	274.737	300.782	26.045
Córdoba	152.746	176.991	24.245
Norte De Santander	204.287	222.950	18.663
Quindio	17.736	29.877	12.141
Boyacá	114.028	124.742	10.714
Guaviare	25.495	34.796	9.300
Risaralda	16.988	24.529	7.540
Amazonas	-	7.500	7.500
Putumayo	-	4.860	4.860
Cauca	32.348	35.566	3.218
Caqueta	4.285	5.803	1.518
Arauca	-	-	-
Casanare	-	-	-
Guaínia	-	-	-
Nariño	-	-	-
San Andres	-	-	-
Vaupes	-	-	-
Vichada	-	-	-
Chocó	46.933	45.112	(1.821)
Guajira	83.161	67.692	(15.469)
Meta	183.907	154.149	(29.758)
Santander	329.000	295.813	(33.187)
Cesar	177.929	90.902	(87.027)

Departamento	Deuda 2022	Deuda 2023	Diferencia
Bogotá D.C.	7.854.016	9.255.834	1.401.818
Santiago De Cali	725.063	1.095.225	370.162
Barranquilla	2.761.562	2.870.112	108.550
Ibagué	114.692	188.918	74.226
Bucaramanga	263.168	325.857	62.689
Monteria	57.949	110.983	53.034
Armenia	25.075	76.832	51.757
Tunja	68.033	105.074	37.041
Santa Marta	61.099	92.473	31.374
Villavicencio	60.590	90.722	30.132
Neiva	77.341	97.496	20.155
Manizales	145.436	164.620	19.184
Valledupar	75.049	91.892	16.843
San Juan De Pasto	67.297	80.420	13.123
Sincelejo	81.895	90.633	8.738
Popayan	64.964	73.275	8.311
Riohacha	5.905	9.172	3.267
Puerto Inirida	455	3.648	3.193
Arauca	-	-	-
Quibdo	-	-	-
San Miguel De Mocoa	-	-	-
Puerto Carreño	2.537	2.068	(468)
San Jose Del Guaviare	16.270	15.556	(714)
Mitú	5.414	4.299	(1.115)
Leticia	13.779	11.785	(1.994)
Yopal	29.434	25.632	(3.802)
Florencia	21.389	15.006	(6.383)
San Jose De Cucuta	173.536	164.132	(9.404)
Pereira	131.862	120.417	(11.445)
Cartagena	127.809	70.257	(57.552)
Medellin	2.276.805	1.956.154	(320.651)

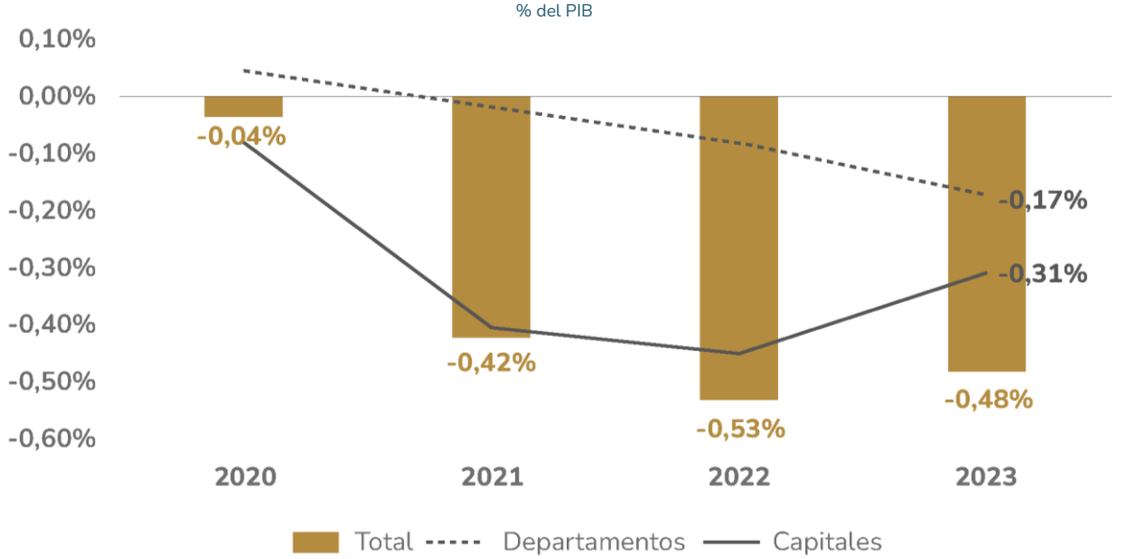
Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

II. Principales Indicadores de Desempeño Fiscal y Financiero

1. Resultado Fiscal y Presupuestal

Cálculos de la DAF mediante la metodología denominada por "encima de la línea" y sin incluir el Sistema General de Regalías indican que, para el universo de Gobernaciones y Alcaldías Capitales, los compromisos de gasto superaron los ingresos efectivamente recaudados en $7,5 billones (0,5% del PIB) al cierre de 2023 (Tabla 9Tabla), lo que significó un déficit como porcentaje del PIB levemente inferior al registrado un año atrás. Estos resultados confirman la tendencia deficitaria observara durante todo el cuatrienio de gobierno, con un resultado fiscal negativo equivalente, en promedio, al 0,37% del PIB. El 64% del déficit fue impulsado por las capitales y el 36% por las gobernaciones (Gráfico 11).

Gráfico 11.
Resultado Fiscal 2020 - 2023
% del PIB



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

Entre 2022 y 2023, los ingresos recaudados (sin partidas de financiamiento) contabilizaron un crecimiento del 6%, mientras que los gastos comprometidos (sin amortizaciones) exhibieron un aumento del 4%, lo que explicó la leve mejora del resultado fiscal.

Tabla 9.
Resultado Fiscal de la Vigencia
valores en millones de $

Concepto	2022	2023	% del PIB 2022	% del PIB 2023
Déficit o superávit fiscal	**-7.782.087**	**-7.544.201**	**-0,5%**	**-0,5%**
Financiamiento	**15.377.553**	**16.503.158**	**1,0%**	**1,0%**
Endeudamiento neto	2.605.594	2.907.794	0,18%	0,18%
Recursos del balance	12.759.996	13.585.757	0,87%	0,86%
Disposición de activos	11.963	9.607	0,00%	0,00%
RESULTADO PRESUPUESTAL	**7.595.466**	**8.958.957**	**0,52%**	**0,57%**

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

Por el lado de los ingresos, el 83% del incremento se debió al comportamiento de los recursos de naturaleza recurrente (con los ingresos de recaudo propio aumentando un 6,6% y las transferencias un 3%) y el 17% a los ingresos de capital (con rendimientos financieros y transferencias de capital que compensaron la caída de excedentes financieros, utilidades y dividendos de entidades descentralizadas, así como de retiros del FONPET). En cuanto a los gastos, el 63% del incremento fue impulsado por los gastos corrientes, exhibiendo los más altos crecimientos en los intereses de la deuda (82%), y el 37% por los gastos de capital (inversión) un crecimiento de solo un 2%. Como se mencionó, es importante destacar que la tendencia de la inversión no se considera necesariamente atípica para un último año de periodo de gobierno.

Como ha sido un común denominador en los últimos años, los recursos del balance fueron la principal fuente de financiamiento de la brecha negativa entre ingresos y gastos, alcanzando un 0,87% del PIB. En menor medida, el déficit se cubrió con nuevo endeudamiento: los desembolsos de crédito superaron las amortizaciones de deuda en 0,18% del PIB. Por otro lado, los ingresos por disposición de activos no resultaron significativos (Tabla 9). Al incorporar las partidas de financiamiento, el resultado presupuestal fue superavitario en 0,57% del PIB, manteniendo la tendencia observada en 2022.

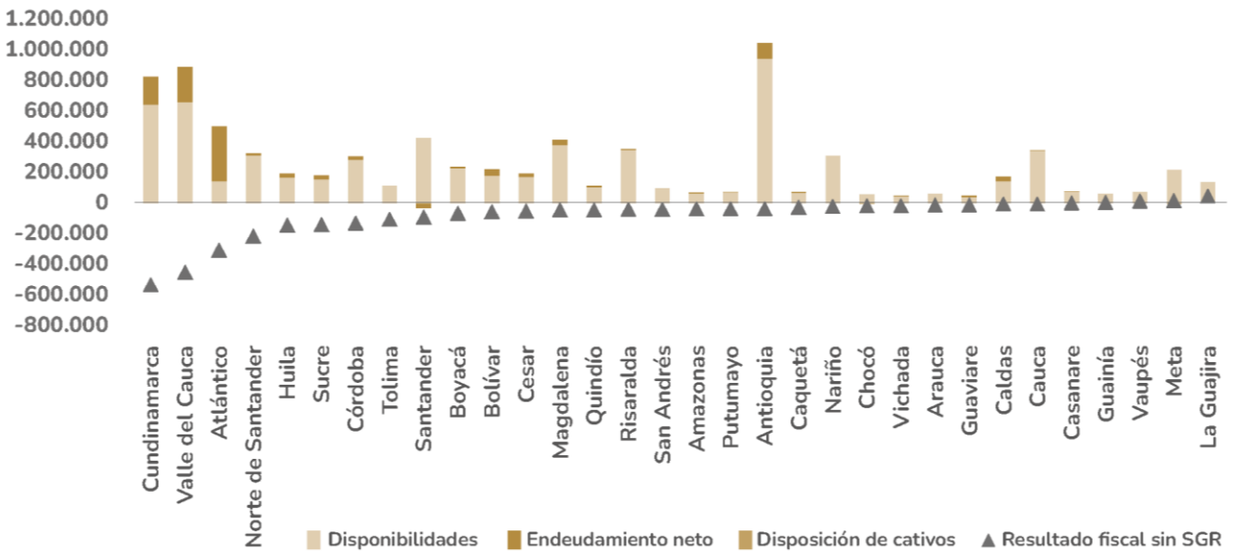
Por entidad, 28 departamentos generaron déficit fiscal y 4 superávit. Los mayores déficits se presentaron en Cundinamarca (-$537.295 millones), Valle (-$456.089 millones), Atlántico (-$310.648 millones) y Norte de Santander (-$220.493 millones). En contraste, los superávits se contabilizaron en Guajira ($44.708 millones), Meta ($14.014 millones), Vaupés ($8.929 millones) y Guainía ($2.328 millones).

Entre tanto, 27 alcaldías capitales registraron déficit y 4 superávit, destacándose los balances negativos en Bogotá (-$3,8 billones, equivalente al 80% del déficit de las capitales y 52% del déficit de los departamentos y capitales) y Barranquilla (-$586.537 millones). Los saldos positivos se presentaron en Medellín ($421.404 millones), Cartagena ($251.249 millones), Valledupar ($6.648 millones) y Mitú ($144 millones). El resultado fiscal de cada entidad y sus partidas de financiamiento, se detallan en el Gráfico 12 (departamentos) y el Gráfico 13 (capitales).

Gráfico 12.

Resultado fiscal y financiamiento departamentos

valores en millones de $

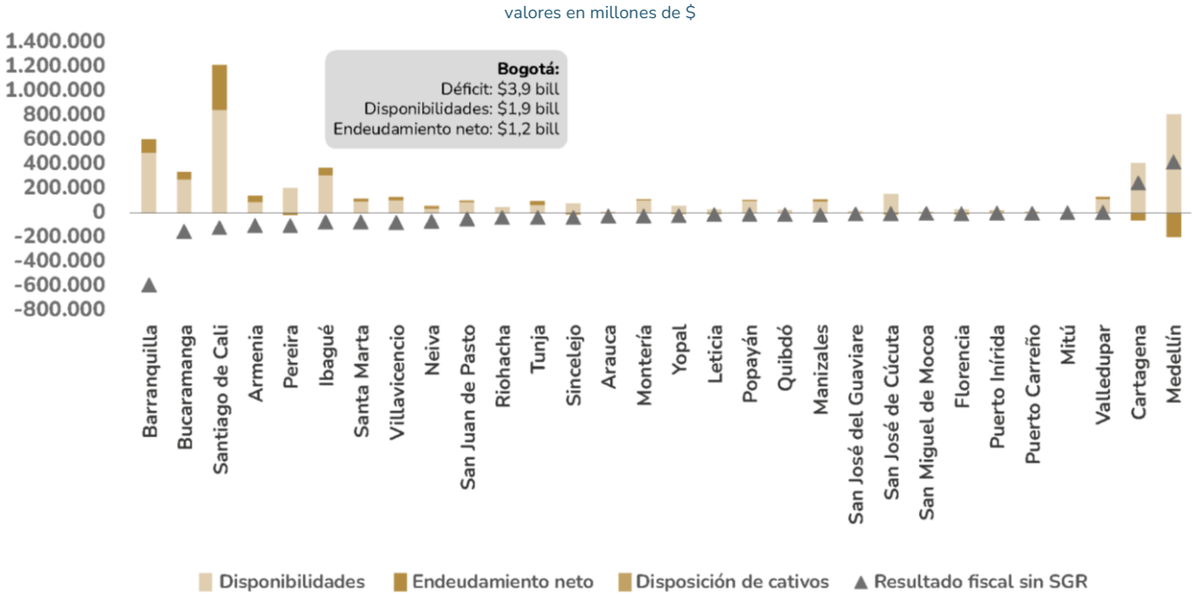


Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 13.

Resultado fiscal y financiamiento ciudades capitales

valores en millones de $



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

Del universo de gobernaciones y alcaldías capitales, únicamente Bogotá, Arauca (municipio) y Neiva registraron déficit presupuestal al cierre de 2023 (Tabla 10).

Tabla 10.

Resultado Presupuestal 2023

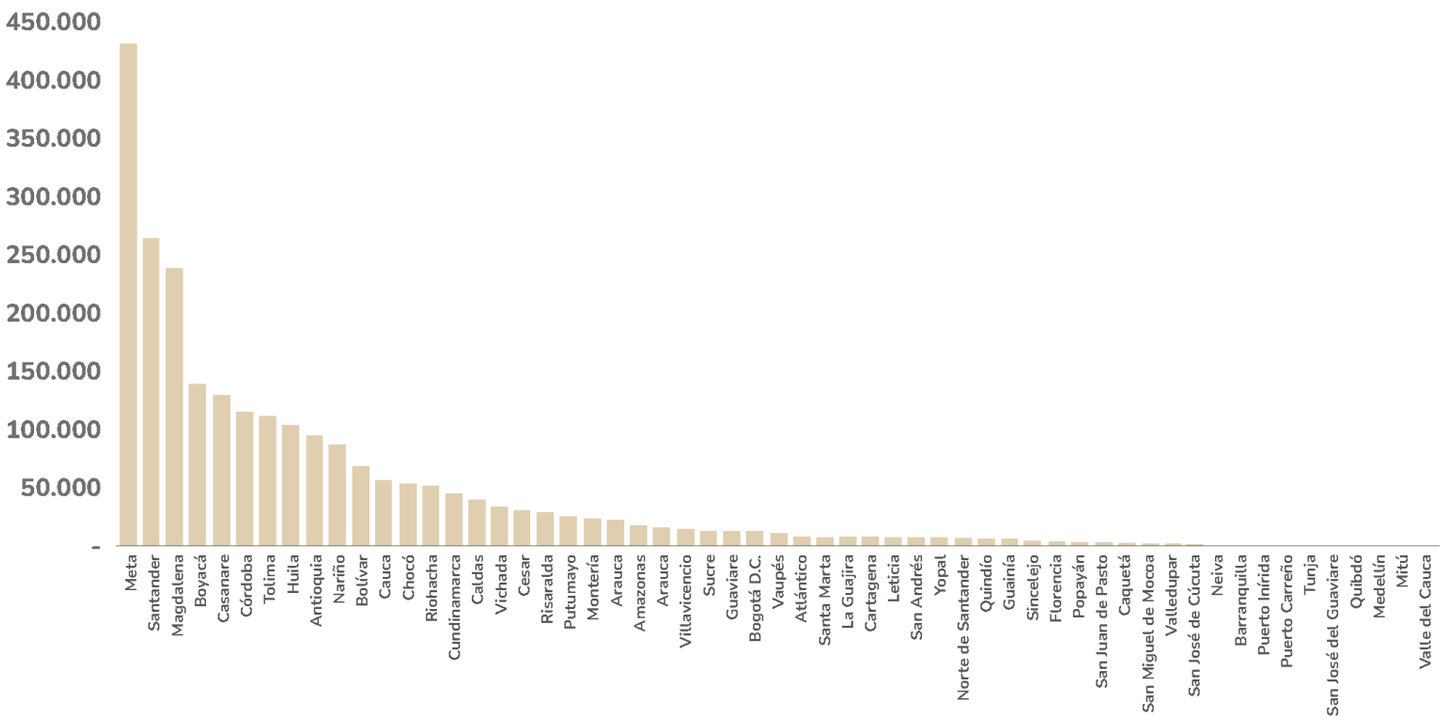
valores en millones de $

Gobernaciones	2023	Alcaldías Capitales	2023
Antioquia	1.003.963	Santiago De Cali	1.089.866
Valle Del Cauca	430.794	Medellin	1.039.863
Magdalena	360.853	Cartagena	602.900
Cauca	336.667	Ibague	294.636
Risaralda	305.751	Bucaramanga	186.465
Santander	297.809	San Jose De Cucuta	144.896
Cundinamarca	288.576	Valledupar	139.177
Nariño	282.869	Manizales	101.687
Meta	222.016	Popayan	95.084
Atlantico	187.175	Monteria	91.036
Guajira	177.715	Pereira	87.585
Cordoba	166.976	Tunja	68.667
Caldas	163.840	Villavicencio	58.809
Boyaca	162.826	San Juan De Pasto	57.513
Bolivar	157.696	Santa Marta	43.702
Cesar	133.167	Sincelejo	38.537
Norte De Santander	102.993	Yopal	38.305
Vaupes	80.284	Armenia	36.262
Casanare	67.972	Florencia	20.834
Quindio	61.719	Leticia	14.901
Guainia	59.751	Puerto Inirida	14.821
San Andres	51.107	Barranquilla	14.131
Huila	44.405	Quibdo	13.837
Arauca	41.792	Riohacha	11.334
Caqueta	37.307	San Miguel De Mocoa	5.599
Sucre	32.397	Mitu	5.217
Guaviare	31.531	Puerto Carreño	5.194
Choco	30.886	San Jose Del Guaviare	5.006
Putumayo	30.401	Neiva	(9.139)
Vichada	23.529	Arauca	(12.707)
Amazonas	23.452	Bogota D.C.	(751.536)
Tolima	8.255		
Total	**5.406.475**	**Total**	**3.552.482**

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

Al contrastar los ingresos disponibles del SGR con los compromisos adquiridos durante el primer año del bienio 2023-2024, quedaron recursos por ejecutar por $2,36 billones (0,15% del PIB). Por nivel de gobierno, los departamentos registraron un saldo a favor por $2,2 billones, siendo Meta, Santander y Magdalena los casos más representativos (42% del total); las capitales contabilizaron $162.533 millones, donde se destacan Riohacha, Montería y Arauca con los mayores montos sin comprometer (Gráfica 13).

Gráfico 13.
Resultado Presupuestal SGR
valores en millones de $



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

2. Indicadores Financieros

Liquidez de Corto Plazo – Análisis de Tesorería[14]

Al finalizar la vigencia 2023, los departamentos y ciudades capitales contaron con disponibilidades por $20,6 billones (1,31% del PIB). Del total, 84,1% estuvo concentrado en caja y bancos, 11,9% en encargos fiduciarios, 3,8% en inversiones temporales de liquidez y 0,2% en patrimonios autónomos. Visto por fuente de financiación, la mayor parte de las

[14] No incluye SGR.

disponibilidades se originaba en ingresos corrientes de libre destinación, ingresos de recaudo propio con destinación específica, aquellos administrados por medio del Fondo Local de Salud y el SGP (Tabla).

Por su parte, las exigibilidades ascendieron a $19,7 billones (1,25% del PIB), representadas en reservas presupuestales (38,6% del total), seguido de los recursos de terceros (31,3%), cuentas por pagar de la vigencia (17,5%), otras exigibilidades (10,5%), cheques no cobrados (1,8%) y cuentas por pagar de vigencias anteriores (0,4%). De forma consistente con las disponibilidades, las fuentes de financiación sobre las cuales recaía el mayor monto de exigibilidades eran ingresos corrientes de libre destinación, ingresos de recaudo propio de destinación específica y SGP (Tabla 11).

Tabla 11.
Resultado de Tesorería
valores en millones de $

Concepto	Disponibilidades	Exigibilidades	Excedente o Faltante
Ingresos corrientes de libre destinación	5.672.178	8.841.433	-3.169.255
Ingresos con destinación específica	11.944.669	9.736.798	2.207.871
Recursos tributarios y no tributarios con destinación específica	5.454.849	3.701.440	1.753.408
Transferencias corrientes diferentes al SGP con destinación específica	1.236.365	813.478	422.887
Sistema General de Participaciones (diferentes a salud)	1.944.036	1.148.610	795.426
SGP educación	1.110.785	816.292	294.493
SGP propósito general	440.614	193.829	246.785
SGP asignaciones especiales	392.637	138.488	254.149
Recursos de capital	3.309.419	4.073.270	-763.851
Fondos especiales	2.994.428	1.087.419	1.907.009
Fondo local de salud	2.129.729	814.967	1.314.762
SGP salud	1.007.737	410.560	597.176
Otros recursos de salud	1.121.992	404.407	717.585
Fondos de solidaridad y redistribución del ingreso	31.909	14.085	17.824
Fondo de seguridad y convivencia ciudadana	534.321	172.882	361.439
Fondo de gestión del riesgo	102.216	63.797	38.419
Fondos de contingencias	196.253	21.688	174.565
TOTAL	20.611.274	19.665.649	945.625

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

Al contrastar las disponibilidades con las exigibilidades, las entidades analizadas contabilizaron un excedente de tesorería de $945.625 millones al cierre de 2023, equivalente al 0,06% del PIB (menor en 0,14% con relación a 2022). En todo caso, este excedente fue explicado en su totalidad por las gobernaciones ($5 billones), las cuales lograron compensar el faltante evidenciado en las alcaldías capitales (-$4,1 billones).

En su mayoría, el excedente correspondió a ingresos tributarios y no tributarios con destinación específica y Fondos Especiales (principalmente, de salud). Los ingresos de libre destinación (igual que lo observado en 2022) y los recursos de capital fueron los únicos que presentaron un faltante de tesorería. Este comportamiento se debe a las políticas implementadas por algunas entidades que utilizan transitoriamente los recursos disponibles en caja para cubrir las

necesidades de proyectos de inversión, los cuales posteriormente serán financiados mediante operaciones de crédito público. Lo anterior, con el objetivo de minimizar el costo de la deuda pública.

Las entidades con los mayores excedentes fueron Antioquia, Cartagena y Santiago de Cali; y únicamente Bogotá, Barranquilla, Cesar, Santa Marta, Neiva, Atlántico y Riohacha registraron faltantes de tesorería (Tabla 12).

Tabla 12.
Resultado de Tesorería por entidad
valores en millones de $

Departamentos	Excedente o faltante
ANTIOQUIA	973.224
MAGDALENA	381.282
CAUCA	346.215
RISARALDA	304.831
NARIÑO	288.948
VALLE DEL CAUCA	283.032
SAN ANDRES	247.238
BOYACA	240.926
CALDAS	211.003
CUNDINAMARCA	208.726
CORDOBA	207.110
SUCRE	203.528
META	146.149
SANTANDER	142.849
GUAINIA	127.763
NORTE DE SANTANDE	110.827
HUILA	110.540
VAUPES	108.649
GUAJIRA	92.910
PUTUMAYO	81.087
GUAVIARE	68.181
CASANARE	62.144
ARAUCA	55.839
CAQUETA	48.420
QUINDIO	46.691
VICHADA	35.018
TOLIMA	26.433
CHOCO	26.281
AMAZONAS	16.366
BOLIVAR	599
ATLANTICO	-21.886
CESAR	-122.418

Alcaldías capitales	Excedente o faltante
CARTAGENA	716.225
SANTIAGO DE CALI	644.475
MEDELLIN	347.831
BUCARAMANGA	248.549
PEREIRA	197.373
MONTERIA	146.349
SAN JOSE DE CUCUTA	139.365
MANIZALES	94.686
POPAYAN	81.587
IBAGUE	76.817
SINCELEJO	69.044
SAN JUAN DE PASTO	57.183
TUNJA	51.228
YOPAL	42.897
VILLAVICENCIO	40.908
VALLEDUPAR	40.326
ARMENIA	34.437
FLORENCIA	22.966
PUERTO INIRIDA	14.478
LETICIA	13.161
QUIBDO	7.705
SAN JOSE DEL GUAVIARE	6.658
MITU	5.380
SAN MIGUEL DE MOCOA	5.179
PUERTO CARREÑO	4.701
ARAUCA	480
RIOHACHA	-13.685
NEIVA	-45.110
SANTA MARTA	-58.731
BARRANQUILLA	-221.672
BOGOTA D.C.	-6.883.673

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

Liquidez – Análisis Contable

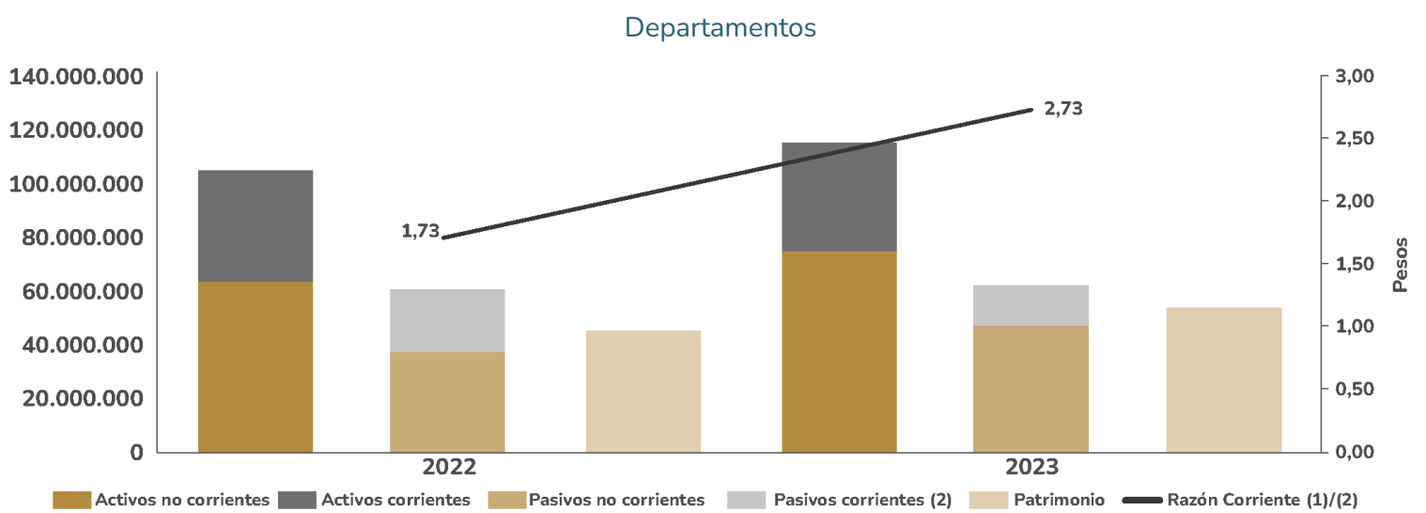
Teniendo en cuenta la información reportada a la Contaduría General de la Nación, las entidades analizadas consolidaron activos por valor de $434 billones (28% del PIB), lo que significó una caída real de 3% con relación a 2022, explicada principalmente por el descenso de efectivo y equivalente, bienes de uso público, históricos y culturales, e inversiones e instrumentos derivados.

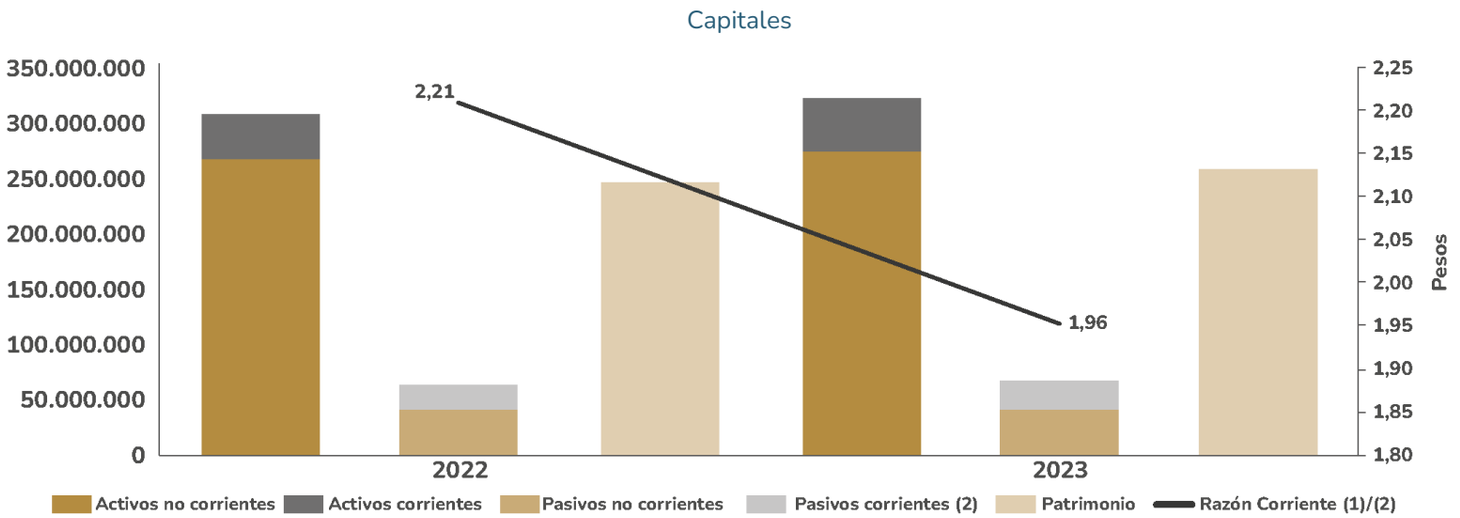
Por otro lado, el monto de los pasivos fue de $128 billones (8,1%); una disminución del 4% real en comparación a lo observado en la vigencia anterior, por cuenta de beneficios a empleados y emisión y colocación de títulos de deuda.

En materia de liquidez, al culminar 2023, por cada peso de obligaciones con vencimiento menor a un año, el conjunto de los departamentos y ciudades capitales contaba con $2,3 de respaldo en activos corrientes, aumentando con relación a la vigencia anterior; y con $0,48 en efectivo, manteniéndose en niveles similares a 2022. Los departamentos exhibieron niveles de liquidez superiores a los de las capitales, pero con tendencias opuestas (Gráfica 14).

El patrimonio registró, por quinto año consecutivo, una caída en términos reales (3%), resultado caracterizado por el mayor ritmo de contracción de los activos que lo registrado por los pasivos.

Gráfico 14.
Balance Contable
valores en millones de $ y proporciones





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

3. Indicadores de Disciplina Fiscal y Capacidad de Endeudamiento

Al cierre de 2023, la DAF estima[15] que 31 gobernaciones y 30 alcaldías capitales tenían capacidad de endeudamiento (indicador de sostenibilidad igual o inferior al 100% y de solvencia igual o inferior al 60%). Únicamente se encontraban en semáforo rojo Atlántico y Barranquilla.

Entre tanto, los departamentos de Bolívar, Guaviare, Quindío, San Andrés y Santander, y las ciudades de Arauca y Neiva, superaron el límite de gastos de funcionamiento del sector central establecido en la Ley 617 de 2000. En cuanto a los organismos de control, en 9 departamentos se excedieron los gastos máximos establecidos para las contralorías y en 20 para las asambleas; en el caso de ciudades capitales 2 concejos, 11 contralorías y una personería superaron los límites.

[15] La certificación de los indicadores de responsabilidad fiscal y de capacidad de pago es exclusiva de las entidades territoriales y sus potenciales prestamistas.

Tabla 13.

Indicadores de capacidad de endeudamiento y disciplina fiscal - Departamentos

valores en millones de $

Departamento	Ley 358 de 1997	Límites Ley 617 de 2000		
		Adm. Central	Contraloría	Asamblea
Amazonas	Verde	No Excede	Excede	Excede
Antioquia	Verde	No Excede	No excede	No excede
Arauca	Verde	No Excede	No excede	Excede
Atlántico	Rojo	No Excede	No excede	Excede
Bolívar	Verde	Excede	No excede	Excede
Boyacá	Verde	No Excede	Excede	Excede
Caldas	Verde	No Excede	No excede	No excede
Caquetá	Verde	No Excede	No excede	Excede
Casanare	Verde	No Excede	No excede	No excede
Cauca	Verde	No Excede	No excede	Excede
Cesar	Verde	No Excede	No excede	Excede
Chocó	Verde	No Excede	Excede	Excede
Córdoba	Verde	No Excede	No excede	Excede
Cundinamarca	Verde	No Excede	Excede	No excede
Guainía	Verde	No Excede	No excede	Excede
Guajira	Verde	No Excede	No excede	Excede
Guaviare	Verde	Excede	No excede	Excede
Huila	Verde	No Excede	No excede	No excede
Magdalena	Verde	No Excede	No excede	Excede
Meta	Verde	No Excede	No excede	No excede
Nariño	Verde	No Excede	No excede	No excede
N. de Santander	Verde	No Excede	No excede	No excede
Putumayo	Verde	No Excede	Excede	No excede
Quindío	Verde	Excede	No excede	Excede
Risaralda	Verde	No Excede	No excede	No excede
San Andrés	Verde	Excede	Excede	Excede
Santander	Verde	Excede	No excede	No excede
Sucre	Verde	No Excede	No excede	Excede
Tolima	Verde	No Excede	Excede	Excede
Valle	Verde	No Excede	Excede	Excede
Vaupés	Verde	No Excede	No excede	No excede
Vichada	Verde	No Excede	Excede	Excede

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

Tabla 14.

Indicadores de capacidad de endeudamiento y disciplina fiscal - Capitales

valores en millones de $

Municipio Capital	Ley 358 de 1997	LÍmites Ley 617 de 2000			
		Adm. Central	Concejo	Contraloría	Personería
Arauca	Verde	Excede	No Excede	No excede	No excede
Armenia	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Barranquilla	Rojo	No excede	No Excede	No excede	No excede
Bogotá D.C.	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Bucaramanga	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Cartagena	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Florencia	Verde	No excede	No Excede	No excede	Excede
Ibagué	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Leticia	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Manizales	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Medellín	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Mitú	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Montería	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Neiva	Verde	Excede	No Excede	No excede	No excede
Pereira	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Popayán	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Puerto Carreño	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Puerto Inírida	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Quibdó	Verde	No excede	Excede	No excede	No excede
Riohacha	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Cúcuta	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
S. J. Guaviare	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Pasto	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Mocoa	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Santa Marta	Verde	No excede	Excede	Excede	No excede
Cali	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Sincelejo	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Tunja	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede
Valledupar	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Villavicencio	Verde	No excede	No Excede	Excede	No excede
Yopal	Verde	No excede	No Excede	No excede	No excede

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

Las calificaciones de riesgo vigentes al 31 de diciembre de 2023 se detallan en la Tabla 15. Vale la pena destacar que solo Bogotá, Medellín y Barranquilla contaban con calificación de riesgo es escala global.

Tabla 15.

Calificaciones de riesgo (*)

Departamento	Externa	Interna
Antioquia	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Atlántico	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Meta	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Risaralda	Ausencia de Calificación	AAA (col)
Cundinamarca	Ausencia de Calificación	AAA
Valle del Cauca	Ausencia de Calificación	AA+(col) y F1+(col)
Quindío	Ausencia de Calificación	AA+(col)
Huila	Ausencia de Calificación	AA–(col) y F1+ (col)
Boyacá	Ausencia de Calificación	AA- (col) y F1+ (col)
Caldas	Ausencia de Calificación	AA (col) y F1+ (col)
Bolívar	Ausencia de Calificación	A+ (col) y F1 (col)
Santander	Ausencia de Calificación	A+ (col) y F1 (col)
Magdalena	Ausencia de Calificación	A- (col) y F1 (col)
Sucre	Ausencia de Calificación	A (col) y F1 (col)
Cesar	Ausencia de Calificación	A (col)
Tolima	Ausencia de Calificación	A
Córdoba	Ausencia de Calificación	BBB-(col)
Norte de Santander	Ausencia de Calificación	BBB+(col)
Amazonas	Ausencia de Calificación	No Vigente 'BBB-(col)' y 'F3(col)' Mayo de 2020
Guaviare	Ausencia de Calificación	No Vigente 'BBB+(col)' y 'F2(col)' Abril 2022
Nariño	Ausencia de Calificación	No vigente A Vr2+
Cauca	Ausencia de Calificación	No vigente A(col) y 'F1(col)' Septiembre de 2021
Casanare	Ausencia de Calificación	No vigente BB- Diciembre 2019
Caquetá	Ausencia de Calificación	No vigente BBB- Enero 2021
Vichada	Ausencia de Calificación	No Vigente 'BBB–(col)' y 'F3(col)' Enero 2023
Putumayo	Ausencia de Calificación	No vigente BBB+VrR3 Junio 2023
Arauca	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Chocó	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Guainía	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
La Guajira	No vigente	Ausencia de Calificación
San Andrés	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Vaupés	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación

Capital	Externa	Interna
Bogotá D.C.	Baa2 (Moody's) BBB- (Fitch)	AAA (col) y F1+(col)
Manizales	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Bucaramanga	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Cali	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1+(col)
Medellín	Baa2 (Moody's) BB+ (Fitch)	AAA (col) y F1+ (col)
Pereira	Ausencia de Calificación	AAA (col) y F1 (col)
Valledupar	Ausencia de Calificación	AA-(col) y F1+(col)
Cartagena	Ausencia de Calificación	AA(col) y F1+(col)
Montería	Ausencia de Calificación	AA (col) y F1+ (col)
Barranquilla	Baa3 (Moody's)	AA (col) y F1(col)
Pasto	Ausencia de Calificación	A+(Perspectiva estable, VrR 2+
Neiva	Ausencia de Calificación	A+ (col) y F1 (col)
Villavicencio	Ausencia de Calificación	A+ (col) y F1 (col)
Popayán	Ausencia de Calificación	A+ (A Más) (Perspectiva Estable) VrR 2
Santa Marta	Baa2 (Moody's)	A- (col) y F2 (col)
Sincelejo	Ausencia de Calificación	A- (col) y F2 (col)
Cúcuta	Ausencia de Calificación	A (col) y F1 (col)
Florencia	Ausencia de Calificación	A- (A Menos) (Perspectiva Estable) VrR 2
Yopal	Ausencia de Calificación	BBB- Perspectiva Estable/ VrR3
Ibagué	Ausencia de Calificación	No vigente A-(col y F2(col) - Agosto 2022
Tunja	Ausencia de Calificación	No vigente A(col) y 'F1(col)' Mayo 2016
Armenia	Ausencia de Calificación	No vigente A(col) y F1 (col) Jun 2022
Riohacha	Ausencia de Calificación	No Vigente BB+ Diciembre 2021
Leticia	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Arauca Capital	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Quibdó	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Inírida	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
San José del Guaviare	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Mocoa	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
San Andrés	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Mitú	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación
Puerto Carreño	Ausencia de Calificación	Ausencia de Calificación

(*) Calificaciones vigentes con corte al 31 de diciembre de 2023.

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

III. Procesos Judiciales en Contra

Al finalizar 2023 los departamentos informaron de la existencia de 64.070 procesos en contra con pretensiones por $19,5 billones (41% de los ingresos). El mayor número de casos corresponden a acción de nulidad y restablecimiento del derecho además de acción de tutela, no obstante, por monto de pretensiones las acciones de reparación directa y acción de grupo concentran las mayores pretensiones con el 63% del total (Tabla 16).

Por departamento, Antioquia, Bolívar, Putumayo y Atlántico destacan al concentrar el 62% de las pretensiones. En contraste, Amazonas, Vichada y Quindío se caracterizaron por exhibir una baja representatividad en las pretensiones y número de procesos. El departamento de Arauca no aportó información de la vigencia 2023 referente a los procesos judiciales en su contra.

Tabla 16.

Procesos Judiciales por Tipo de Proceso

valores en millones de $

Tipo de Proceso	Departamentos			Alcaldías capitales		
	Número de Procesos	Valor Total Pretensiones	% Participación Total Demandas	Número de Procesos	Valor Total Pretensiones	% Participación Total Demandas
Acción de grupo	137	5.393.299	28%	214	3.176.668	4%
Acción de cumplimiento	63	5.459	0%	367	183	0%
Acción popular	847	178.056	1%	3.967	41.171	0%
Acción de tutela	15.673	1.698	0%	5.225	18	0%
Acción de simple nulidad	152	54.152	0%	585	1.550	0%
Acción de nulidad y restablecimiento del derecho	37.097	2.910.382	15%	24.240	35.488.242	46%
Acción contractual	558	2.527.433	13%	485	2.230.163	3%
Acción de reparación directa	4.812	6.890.610	35%	5.866	16.322.333	21%
Acción de lesividad	6	899	0%	4	23	0%
Ejecutivo contractual	205	86.647	0%	228	61.108	0%
Ejecutivo singular	500	226.403	1%	1.021	366.903	0%
Ordinario laboral	2.689	618.319	3%	2.308	174.084	0%
Administrativo de cobro coactivo	290	153.294	1%	122	41.082	0%
Verbal sumario Arts. 26 y 37 Ley 550/99	8	3.081	0%	86	75.139	0%
Otros	1.033	485.735	2%	23.526	19.848.639	26%
TOTAL	**64.070**	**19.535.468**	**100%**	**68.244**	**77.827.307**	**100%**

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

En cuanto a las capitales, registraron 68.244 procesos judiciales en su contra por valor de $77,8 billones (110% de los ingresos), siendo las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y las acciones de reparación directa los procesos las que concentraron el 67% de las pretensiones (Tabla 16).

Cartagena es la entidad con mayor número de procesos en contra en curso con pretensiones que ascienden a $32,5 billones y equivalente al 42% del total de las ciudades capitales, seguido de Bogotá con el 24% y Villavicencio con el 10%. Las ciudades de Arauca, Leticia, Cúcuta y Valledupar no reportaron procesos judiciales en contra.

Vale la pena mencionar que durante la vigencia 2023 10 departamentos y 9 alcaldías capitales realizaron aportes al fondo de contingencias por $87.897 millones (0,1% del total de las pretensiones), siendo la gobernación de Magdalena y las capitales de Montería y Bucaramanga las que concentraron el 49% del total de los aportes.

Finalmente, 30 departamentos y 26 alcaldías capitales realizaron erogaciones para el pago de sentencias y conciliaciones por $315.732 millones (0,3% de las pretensiones). Las entidades con mayores montos por este concepto fueron Bogotá, Santander y Antioquia, que concentraron el 60% del total.

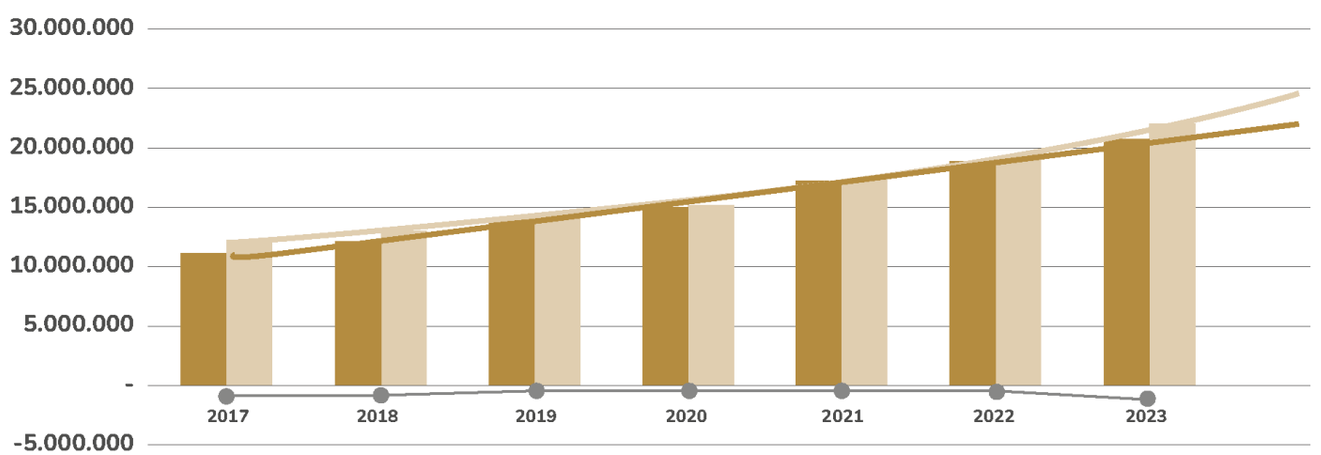
IV. Riesgos Sectoriales

En los siguientes apartados se presenta el avance de los programas de saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos, los riesgos en el uso de los recursos del SGP, el avance de la estrategia de monitoreo, seguimiento y control a los mismos, además de la identificación de riesgos del sector descentralizado.

1. Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de Hospitales Públicos

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial siguieron ejecutando presupuestos de gasto según la facturación reconocida y no al recaudo real, situación que explicó el déficit presupuestal de $1,1 billones al finalizar 2023, monto equivalente a un aumento del 169% respecto a la vigencia anterior y siendo el déficit más alto desde 2017 según la información registrada en el Sistema de Gestión Hospitalaria – SIHO - en abril de 2024 (Gráfico 15).

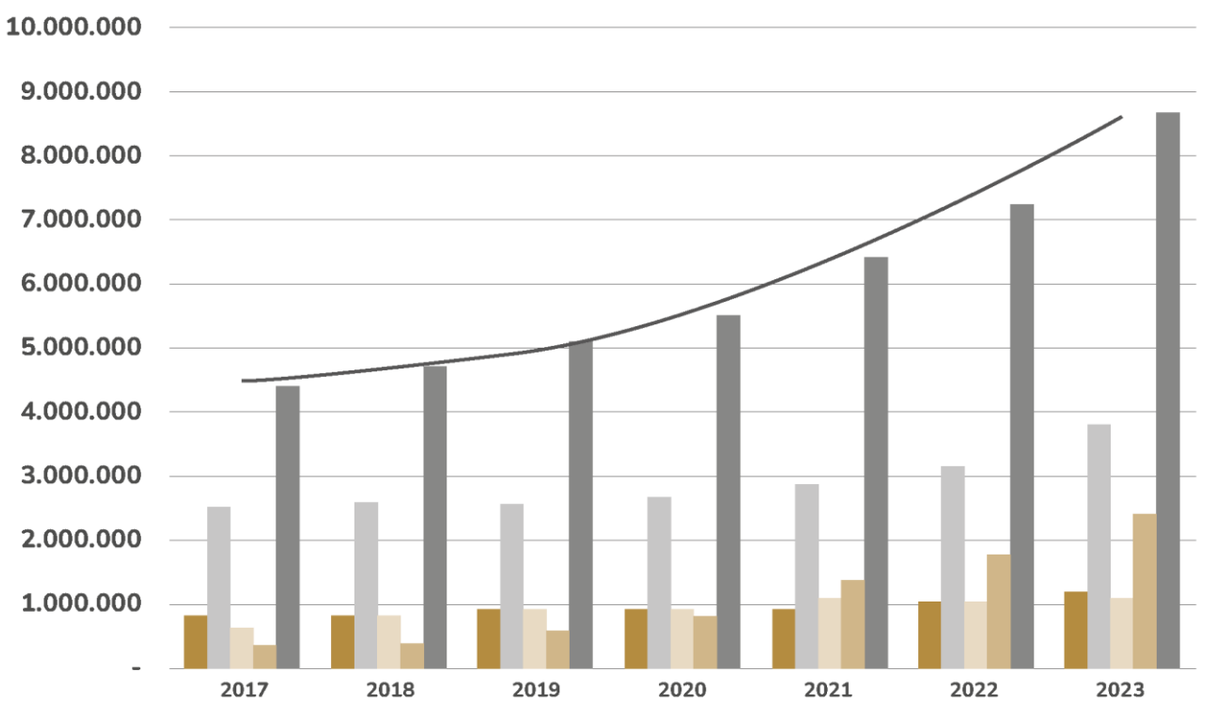
Gráfico 15.
Resultado presupuestal de las Empresas Sociales del Estado
Tendencia presupuestal 2017 - 2023
valores en millones de $



Fuente: DAF con base en información SIHO.

Al finalizar la vigencia 2023 el pasivo ascendió a $8,6 billones, equivalente a un crecimiento del 10% frente a la vigencia anterior (Gráfico 16); el subcomponente de cuentas por pagar continúa siendo el más relevante, con una participación del 44%.

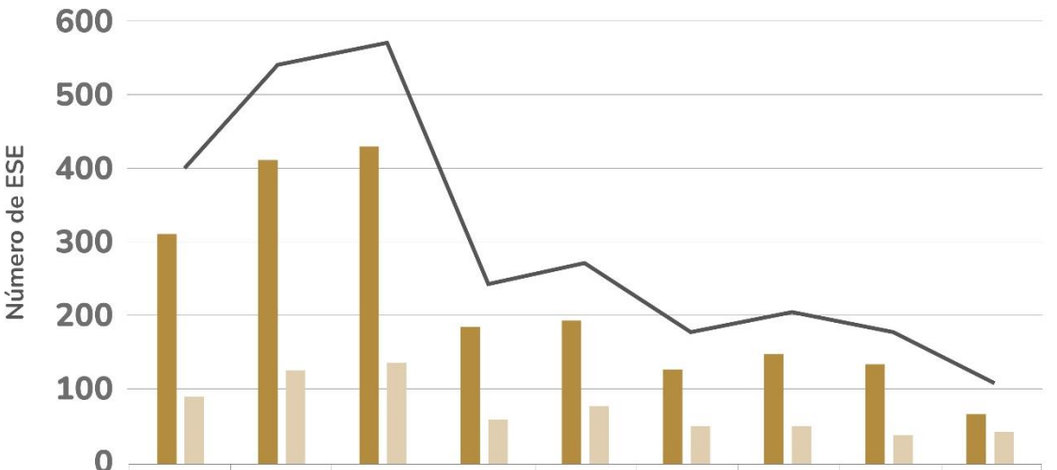
Gráfico 16.
Comportamiento del pasivo en las Empresas Sociales del Estado
Tendencia Saldo de Pasivo Anual 2017 - 2023
valores en millones de $



Fuente: DAF con base en información SIHO.

Frente al riesgo de las ESE, de acuerdo con la evaluación anual del Ministerio de Salud y Protección Social el número de Empresas Sociales del Estados en riesgo medio y alto continúa disminuyendo (Gráfic).

Gráfico 17.
ESE Categorizadas en Riesgo Medio - Alto
2012 - 2023



	Res 2509/12	Res 1877/13	Res 2090/14	Res 1893/15	Res 2184/16	Res 1755/17	Res 2249/18	Res 1342/19	Res 851/23
Entidades en Riesgo Alto	312	412	430	184	194	130	149	137	68
Entidades en Riesgo Medio	91	128	138	61	78	51	51	41	43
Total Nacional	403	540	568	245	272	181	200	178	111

Resolución de Categorización ESE

Fuente: DAF con base en las Resoluciones de Categorización.

Al cierre de 2023, había 69 Empresas Sociales del Estado de 20 departamentos con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado y en ejecución, de las cuales 14 ESE proyectaron finalizar el programa a 31 de diciembre de 2023, dando cumplimiento 14 ESE al PSFF, de acuerdo con la evaluación realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. Riesgos en el uso del SGP (Decreto Ley 028 de 2008)

2.1. Sector Educación

La bolsa del SGP – Educación ha mostrado una tasa promedio anual de crecimiento de 7,19% entre 2014 y 2023; sin embargo, para el mismo periodo el crecimiento de la nómina ha sido superior, con una tasa promedio anual de 8,13%[16], esto se explica por incrementos salariales fruto de negociaciones laborales con el sindicato del sector y por la ampliación de la planta de personal docente en 6.041 cargos; no obstante, este incremento en el gasto no guarda relación con el

[16] Cifras reportadas por las Entidades Territoriales en FUT hasta 2021 y en CUIPO para 2022 y 2023.

comportamiento de la matricula oficial, la cual se redujo a una tasa promedio anual de 0,64% en el mismo lapso, lo que equivale a 430.563 alumnos menos para el periodo.

El desbalance ($2,89 billones), que se venía financiando con recursos prestados por el FONPET ($330 MM en 2017, $1.063 MM EN 2018, $491 MM en 2019 y $970 MM en 2020) y con el aplazamiento de un bimestre de giros de compromisos al FOMAG que se asume luego con el presupuesto de la siguiente vigencia, se financió con el aplazamiento de todos los giros al Fondo en 2023. Una consecuencia no deseada de este comportamiento es que mientras la asignación para prestación del servicio presenta aumentos sostenidos, las asignaciones de recursos del sector para Gratuidad (funcionamiento de los establecimientos educativos) y Calidad han venido disminuyendo[17].

No obstante, las Entidades Territoriales certificadas en educación[18] reportaron saldos sin ejecutar por $365 MM en 2018, $238 MM en 2019, $351 MM en el 2020, $339 MM en 2021, $144 MM en 2022 y $232 MM en 2023. Estos resultados se originan en el proceso de asignación del complemento de población atendida, pues año a año se identifican entidades que no requerían o necesitaban parcialmente estos recursos; debido a que al cierre de la vigencia quedaron con saldos disponibles sin ejecutar, superiores al 50% del complemento asignado.

Lo anterior, sin mencionar que en la misma vigencia se han girado recursos por “complemento de planta” por más de una vez (dos en de 2013 a 2017 y de 2019 a 2023, tres en 2011 y 2018, y cuatro veces en 2010 y 2012). En este sentido, la baja ejecución de los recursos de educación por parte de las entidades territoriales obedece, entre otros factores, a la incertidumbre del total que les será asignado, lo cual genera demoras en el compromiso de los recursos o en el inicio de los procesos contractuales, para no desfinanciar la nómina.

De otro lado, en las entidades territoriales se han identificado problemas como: pasivo laboral sin depurar y sin financiar; contratación innecesaria del servicio educativo; ausencia de planeación en la oferta de servicios educativos; plantas de personal definidas y distribuidas sin tener en cuenta la matricula atendida; inadecuada provisión, vinculación y pago de personal; inconvenientes en las políticas de permanencia (alimentación escolar y desatención de primera infancia, necesidades educativas especiales, transporte escolar e internados); incorrecta incorporación, ejecución y cierre fiscal de los recursos del sector; omisión o reporte inconsistente de información sectorial y financiera a la Nación; y desfinanciación de la nómina del personal docente.

2.2. Sector Salud

En el sector salud, la baja ejecución de recursos del Fondo Local de Salud se ha consolidado como uno de los principales problemas. Al cierre de 2023, los departamentos dejaron de comprometer $1,8 billones[19] del Fondo Local de Salud, valor que tuvo un incremento del 5% respecto al evidenciado en la vigencia 2022; y reportaron un saldo en cuentas maestras

[17] Durante la vigencia 2020, debido a la emergencia económica, social y ecológica decretada en país a causa de la pandemia mundial por el virus COVID-19, se asignaron recursos de Calidad a los Departamentos para garantizar la prestación del servicio de alimentación escolar en casa durante la emergencia ($75 MM), así como recursos de Gratuidad a los establecimientos educativos para adquirir materiales educativos para trabajo en casa ($188 MM).
[18] Que corresponden a los 32 departamentos y 65 Municipios y distritos, entre ellos 24 ciudades capitales.
[19] Reporte CUIPO - Sección Presupuestal Salud- Vigencia 2023. No incluye ejecución Vigencias Futuras

de $1,7 billones[20], de los cuales los saldos de la cuenta maestra de Prestación de Servicios ascendieron a $406 mil millones.

No obstante, la deuda acumulada derivada de las atenciones a la población pobre no asegurada, y eventos no POS durante la vigencia 2023 fue de $1,1 billones[21], valor que en todo caso mostró una disminución del 21% respecto al cierre 2022. Todo esto, sin perjuicio de que la ejecución de la Ley de punto final, finalizada en la vigencia 2022, permitió pagar pasivos por valor de $1,8 billones, de los cuales la Nación cofinanció el 61%[22].

Adicionalmente, se destacan como principales problemáticas del sector en las entidades territoriales: la financiación de gastos de funcionamiento con recursos SGP -Salud Pública-; cambio en la destinación de los recursos del SGP- Subsidio a la oferta y salud pública; falta de oportunidad contractual en los componentes de salud pública y subsidio a la oferta e incumplimiento de los estándares de calidad de los laboratorios de salud pública.

Frente al componente de régimen subsidiado en el territorio nacional, a pesar de mostrar una tendencia creciente en afiliación[23], aún persisten debilidades en la gestión de estrategias dirigidas al aseguramiento universal.

En este sentido, el principal reto se concentra en adecuar la capacidad de gestión en materia sectorial dado el cambio de gobierno territorial, para ajustarse rápidamente a los cambios que en materia de planeación, competencias y administración de recursos del sector se deriven de las nuevas disposiciones sectoriales que han sido emitidas frente a la materia[24], así como de la nueva propuesta de reforma al sector salud que el gobierno tramita actualmente.

2.3. Agua Potable y Saneamiento Básico - APSB

La eficiencia en el gasto del sector APSB depende de múltiples variables y su correspondiente sincronía para obtener un ambiente fiscal apropiado para lograr la entrega de bienes y servicios que logren una amplia cobertura con calidad y continuidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. El gasto sectorial de APSB está conformado por los gastos en i) subsidios para que las personas de menores ingresos puedan acceder a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo; y ii) formación bruta de capital para que la infraestructura garantice continuidad, cobertura y calidad de estos servicios sectoriales.

Si bien el gasto en subsidios está calificado por la Ley 142 de 1994 como inversión social, esa inversión no es eficiente si no está armonizada con una inversión en infraestructura sectorial. De nada sirve que los usuarios subsidiables tengan tarifas diferenciales económicas si no existe infraestructura apta para una adecuada prestación. Esta aparente dualidad de establecer cual gasto puede ser más eficiente, subsidios o infraestructura no se resuelve priorizando necesidades. Es

[20] Información estimada con base en el reporte al FUT- Tesorería FLS Vigencia 2023
[21] Información tomada del reporte – Circular 030- Cierre 2023
[22] Ley 1955 de 2019; artículo 238
[23] Cobertura del 98.93% al cierre de la vigencia 2023 de acuerdo con la "Dinámica del Comportamiento en Salud" reportada por el MSPS
[24] Resolución 100 de 2024 Por la cual se dictan disposiciones sobre la Planeación Integral para la Salud y se deroga la Resolución 1536 de 2015 Resolución 1035 de 2022 /PDSP 2022-2031 modificada por la Resolución 2367 de 2023

necesario trabajar en la optimización de variables tan importantes como el mecanismo de focalización de la estratificación, que, si bien ha sido cuestionado, es la única herramienta de focalización con la que cuentan actualmente las entidades territoriales.

Estratificar permite identificar sujetos subsidiables, sujetos no subsidiables y sujetos pasivos de la sobretasa de solidaridad, este último es el tributo que se le cobra a los usuarios de servicios públicos con mayor capacidad de pago, identificados como estratos 5 y 6 de predios residenciales y predios de uso industrial y comercial. Si la estratificación no está actualizada, las entidades territoriales subsidian predios que antes fueron residenciales de estratos uno, dos y tres y que luego se convirtieron en predios industriales o comerciales. Así, resultan los municipios subsidiando una gran cantidad de predios no subsidiables. Es fundamental optimizar fuentes de financiación de la estratificación y acceso al catastro multipropósito que es un insumo fundamental para estratificar. Si no se actualiza catastralmente, no es posible realizar la estratificación.

Por otra parte, el pago de subsidios actualmente se realiza como un gasto que gobiernan las empresas de servicios públicos domiciliarios, quienes les dicen a los municipios cuánto valen los subsidios que deben pagar periódicamente. Los distritos y municipios deben controlar el gasto en subsidios aplicando las normas que regulan ese gasto, especialmente en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 y en la metodología de equilibrio que, siendo una norma de programación presupuestal sectorial, se ha convertido en un formato para cumplir un requisito que las entidades territoriales no entienden como herramienta para realizar una óptima programación presupuestal sectorial.

Los constantes aumentos de necesidades de subsidios para el servicio público domiciliario de aseo, obliga a las entidades territoriales a especializarse en la auditoría de liquidación de subsidios en los tres servicios del sector APSB. Los subsidios de aseo vienen en crecimiento por el aumento tarifario que se genera por la vinculación de los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos. Es fundamental entonces que las entidades territoriales fortalezcan el control sobre el gasto en subsidios y realicen auditorías como requisito del pago por déficit de subsidios.

La Dirección de Apoyo Fiscal orienta a las administraciones municipales para fortalecer la obligación de verificar la aplicación de subsidios y el cobro de aportes solidarios, como únicos mecanismos para optimizar el uso de los recursos de participación para APSB destinados al pago de subsidios. No se trata de pagar por pagar, sino de verificar que el pago es acorde con la normatividad y con el correcto cobro de aportes solidarios y la aplicación de subsidios.

Constantemente se viene advirtiendo que la inversión sectorial en APSB no solamente está a cargo de las entidades territoriales, sino que el componente tarifario denominado Costo Medio de Inversión – CMI debe ser destinado por las empresas de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado a la inversión. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios-SSPD es la competente para verificar esa destinación legal. Esa Entidad a la fecha no tiene procesos de investigación a los prestadores por la no inversión del CMI. Por eso, la inversión de las empresas de servicios públicos no se realiza según la fuente de recursos con que cuentan. Un trabajo importante que no realiza el organismo de vigilancia, inspección y control de los servicios públicos domiciliarios.

Por último, la DAF en ejercicio de sus competencias, está acompañando a los municipios que, necesitando recursos para financiar la actualización de la estratificación deciden adoptar el tributo denominado concurso económico. Esta tasa que grava a las empresas de servicios públicos para financiar los costos de la actualización catastral debe adoptarse como tributo por los Concejos y contar con un método y sistema para su cobro, tal como establece el artículo 338 de la Constitución Política.

2.4. Participación de Propósito General

En la ejecución de los recursos de la participación de Propósito General que realizan los municipios del país se ha identificado que los principales problemas se relacionan con las discrepancias en la información que se genera en la gestión presupuestal, contable y de tesorería, evidenciando la desarticulación entre los procesos financieros que deben garantizar las entidades territoriales, particularmente evidente en la determinación de los cierres de vigencia. A nivel presupuestal, se destacan problemas en la identificación de las fuentes de recursos que financian los sectores de inversión distintos a educación, salud y APSB, lo que impide el adecuado seguimiento de los recursos correspondientes a la Participación de Propósito General; a nivel tesoral, se evidencian deficiencias en el manejo de cuentas maestras para la administración de los recursos, tanto en la cuenta principal como en la cuenta asociada para pagos PSE, productos financieros que solo permiten la realización de transacciones electrónicas que generan trazabilidad y únicamente a beneficiarios previamente inscritos e identificados, lo anterior, a pesar de la aplicación de medidas en el marco del Decreto 028 de 2008, que superan las 260, particularmente por la realización de transacciones no permitidas, y el inadecuado uso de las cuentas para pagos, o sencillamente por la no utilización de estas últimas, realizándose operaciones de pago a cuentas no autorizadas, situaciones que son identificadas a través de los reportes que realizan los establecimientos bancarios al MHCP.

En el proceso contractual para la ejecución de los recursos de Propósito General se evidencian contratos que no atienden a las destinaciones de gasto establecidas y autorizadas por la normativa vigente, particularmente la destinación de recursos de inversión a gastos de funcionamiento, generalmente asociados a contratos de prestación de servicios para el apoyo de los procesos misionales de las administraciones locales. De manera generalizada, estos contratos se asocian erróneamente al sector de inversión *Fortalecimiento Institucional*. Respecto a esta situación, se identifica que mediante desarrollos normativos y políticas públicas contenidas en los documentos CONPES, se le asignaron a los municipios multiplicidad de competencias sin garantía de recursos adicionales que las respalden, indicando simplemente que deben financiarse con los recursos del SGP Propósito General, lo que presiona el uso de los limitados recursos de la bolsa del Propósito General y desplaza la inversión que debe financiarse según lo programado localmente en los Planes de Desarrollo.

Aunque se ha avanzado mucho en la transparencia de los procesos contractuales, aún se identifican dificultades en los procesos de selección y la idoneidad de los contratistas y en la publicación de los procesos en los sistemas de información correspondientes, aunque la naturaleza transaccional del SECOP II ha mejorado el proceso. Finalmente, se identifican debilidades en los procesos de supervisión en la ejecución de los contratos.

Una dificultad generalizada a nivel territorial es la de garantizar la pertinencia del gasto asociándolo a metas establecidas dentro de los Planes de Desarrollo municipales, identificándose decisiones de gasto que no se enmarcan en una programación previa y sin asociación con los objetivos programáticos de desarrollo de la administración. Sin duda, esta situación se enmarca en las deficiencias en la armonización de los procesos de planeación y de programación presupuestal, que causa, entre otras situaciones, la desarticulación de los instrumentos para la programación financiera del gasto. Adicionalmente, se evidencian debilidades en el seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión y falencias en los modelos de evaluación al logro de las metas de los Planes de Desarrollo Territorial. En los municipios más pequeños, la implementación de los Bancos de Proyectos municipales como proceso articulado en el ciclo de la inversión no se ha consolidado. El MHCP trabaja con especial atención en estos aspectos en el marco de las medidas adoptadas.

El saldo acumulado en las cuentas maestras de Propósito General a 31 de diciembre de 2023 fue de $956,8 MM, frente a $1,2 billones al cierre de 2022, mostrando una disminución de 24% en línea con el ciclo político que finalizó en 2023, pero que aún sigue siendo una cifra sustancial en las cuentas municipales.

2.5. Asignación Especial para Resguardos Indígenas

Los recursos de la AESGPRI los administran los departamentos y municipios donde se encuentran los resguardos beneficiarios, salvo cuando los resguardos o asociaciones de resguardos se certifican para la administración directa de los recursos, en aplicación del Decreto 1953 de 2014.

En el primer caso, se identifican dificultades en la suscripción de los contratos de administración entre los resguardos indígenas y las administraciones territoriales en las fechas establecidas, para garantizar la ejecución oportuna de los recursos. Adicionalmente, se evidencia una baja ejecución de los proyectos priorizados por las comunidades. En este sentido, se evidencian conflictos de representatividad que cuestionan la legitimidad de los resultados de las asambleas generales en las que se toman las decisiones sobre las prioridades de gasto. Este problema es especialmente agudo en el Departamento de La Guajira, territorio en el que de manera equivocada se ha entendido que dado que en el ejercicio de asignación de los recursos AESGPRI establecido normativamente se determina el monto a transferir a cada uno de los resguardos indígenas por un criterio poblacional (población del resguardo correspondiente como proporción de la población resguardada en el País), la programación del recurso dentro de cada resguardo mantiene la misma lógica y cada comunidad tiene por tanto un monto específico asignado según el número de individuos que la conforman. Al respecto, debe entenderse que el uso de estos recursos está dirigido a la satisfacción de los derechos e intereses del colectivo que hace parte del resguardo, en consecuencia, la programación y ejecución de estos no se establece desde individuos o comunidades con derechos previos sobre los recursos asignados, sino desde proyectos de inversión que beneficien al Resguardo en su conjunto y cuya priorización se establece en la Asamblea General correspondiente.

Otro riesgo sobre los recursos AESGPRI, es el desconocimiento por parte de las entidades territoriales administradoras del régimen contractual que aplica a los resguardos indígenas, lo que dificulta la ejecución de proyectos enmarcados en sus usos y costumbres que deben ser ejecutados por los sabedores de las respectivas comunidades. De la misma manera, la normativa continúa avanzando en la garantía de derechos y el Plan de Desarrollo Colombia Potencia mundial de la vida

habilitó la posibilidad de destinar hasta el 10% de los recursos AESGPRI al funcionamiento de los resguardos, sin embargo, esto ha generado nuevas inquietudes contractuales, por ejemplo, en lo referente al soporte de la vinculación de la eventual nómina de empleados del resguardo y los procedimientos de pago que debe realizar la entidad territorial que administra los recursos.

Para el caso de los recursos AESGPRI administrados directamente por los resguardos y asociaciones de resguardos autorizados para ello, a los que se les asignaron en la vigencia 2023 $29.203 millones, se evidencia una baja ejecución de recursos, que puede deberse al lento proceso de consolidación institucional recientemente emprendido, que se agudiza por los conflictos internos en los procesos de elección de los representantes legales de los resguardos, particularmente en los Resguardos San Andrés de Sotavento y Arhuaco de La Sierra, que concentran el 65% de estos recursos.

No obstante lo anterior, se recomienda la realización de un análisis profundo del proceso de asunción directa de la administración de los recursos AESGPRI por parte de los resguardos indígenas, pues desde la vigencia 2014, cuando fue expedida la norma que permite dicha administración, y posteriormente la habilitación en 2018 de los territorios en áreas no municipalizadas para los mismos fines, solamente 12 resguardos y asociaciones de resguardos administran en la vigencia 2024 de manera directa los recursos que les son asignados, una cifra realmente marginal teniendo en cuenta que existen 874 resguardos a los que les son asignados recursos AESGPRI.

Finalmente, debe indicarse que las dificultades en la ejecución de los recursos de la asignación se reflejan en el comportamiento del saldo de estos recursos en las cuentas maestras. Al cierre de 2023 fue de $265,9 MM, monto ligeramente menor al saldo al cierre de 2022 ($270,1 MM). Se trata de montos de magnitud considerable, teniendo en cuenta que los recursos asignados en la vigencia 2023 sumaron $259,1 MM.

2.6. Alimentación Escolar

Al cierre del 2023 persisten problemáticas relacionadas con la desarticulación entre las entidades territoriales certificadas en educación y sus no certificadas en la ejecución de los recursos destinados a financiar el Programa de Alimentación Escolar-PAE. Así mismo, se observa el desconocimiento generalizado de los nuevos Lineamientos Técnicos – Administrativos de los estándares y de las condiciones mínimas del PAE; y escasa participación en el territorio por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso, en especial aquellos que intervienen en el seguimiento y control, lo que restringe la adecuada gestión social y la participación ciudadana. Por lo cual, se requiere que el ente rector lleve a cabo las capacitaciones necesarias con los equipos de los nuevos Gobiernos locales para que las entidades territoriales adopten y ajusten los procesos a la nueva normatividad y específicamente, en la atención a la población indígena se requiere que se generen manuales y anexos técnicos que permitan comprender y aplicar lo indicado en la Resolución.

Aunado a lo anterior, el conocimiento y experticia de la Alimentación Escolar continúa en personal contratado bajo la modalidad de prestación de servicios o de obra o labor, situación que afecta la continuidad de los procesos técnicos, operativos y de supervisión asociados al desarrollo del PAE que se agudiza con el cambio de administración.

Para 2024, según información de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar[25] con corte al 26 de enero de 2024, tan sólo 43 ETC iniciaron calendario escolar con la operación del PAE, por lo cual el inicio inoportuno respecto al calendario escolar se estableció en 54 de las 97 ETC (56%) por diferentes razones de planeación contractual. De igual forma, las Entidades Territoriales no manejan un informe que indique el estado del arte de la infraestructura (comedores, cocinas, áreas de almacenamiento de los alimentos, menaje, entre otros), lo que conlleva a realizar una inadecuada planeación del PAE que no permite priorizar la inversión de los recursos a corto, mediano y largo plazo. El año 2023 constituye un período de transición que no ha permitido consolidar esta información, y para 2024 tampoco se estima se consolide o actualice debido al cambio de personal que maneja el Programa por finalización de cuatrienio dada la curva de aprendizaje que tiene el PAE. Todo lo anterior, denota riesgos en la prestación del Servicio en condiciones de calidad y oportunidad, ya que la prestación del Servicio no se realiza desde el primer día del calendario escolar y hasta su finalización.

En lo referente a la ejecución del Programa, a pesar de que se tiene la perspectiva de que el PAE no cuenta con los recursos suficientes para su financiación, a partir de la información de las Cuentas Maestras de Alimentación Escolar, se evidencia que al 31 de diciembre de 2023 el saldo sin ejecutar sumó $197 MM, aunque disminuyó levemente frente al cierre de la vigencia 2022 ($219,7 MM). Dicha información refleja una baja ejecución de los recursos asignados a las diferentes Entidades Territoriales producto de falencias en la planeación de la contratación, lo cual impide en gran medida que el PAE tenga una mayor cobertura tanto en la población estudiantil, así como en el tiempo de ejecución en el que se suministra los complementos alimentarios.

De la misma manera las entidades territoriales hacen un uso inadecuado de las cuentas maestras de alimentación escolar porque no manejan la totalidad de recursos que financian el Programa, ni registran los egresos conforme con lo establecido en la normatividad, ni identifican a las personas naturales del equipo PAE ni jurídicas relacionadas con la prestación del Servicio para efectuar los pagos relacionados con el Programa. Y en el caso de la cuenta maestra pagadora, se evidencia poco uso.

Igualmente, persisten situaciones problemáticas asociadas a diversos aspectos en la implementación del PAE. En primer lugar, si bien la política se diseñó para asegurar la permanencia en las aulas de los niños, niñas y jóvenes más pobres y vulnerables del país, particularmente pertenecientes a minorías étnicas, víctimas del conflicto, ubicados en las áreas rurales, en los niveles de preescolar a básica, por directriz de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender ente rector de la política, continúa con la priorización de la jornada única, ubicada principalmente en las áreas urbanas de los municipios, e incluye a todos los grados. En segundo lugar, el Gobierno Nacional y las administraciones locales entendieron el Programa como uno de cobertura universal, lo que lleva a la suscripción de contratos para cubrir el servicio por fracciones del calendario escolar, a la falta de articulación de los recursos de diversas fuentes de financiación y a la incertidumbre frente al monto final de recursos de cofinanciación del Programa.

[25] https://unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-alimentacion-escolar/content/files/000378/18879_inop-no-03_26012024.pdf

En cuanto a los mecanismos de control social, participación ciudadana e inclusión, se encuentra que las Entidades Territoriales no implementan aspectos de las normas vigentes como el suministro de la información relacionada con las etapas precontractual, contractual y post contractual de los procesos suscritos para la ejecución del PAE a los diferentes actores; establecer mecanismos para presentar quejas y peticiones; exigir que el operador del PAE propenda por integrar dentro de su personal manipulador de alimentos a los padres de familia usuarios en un porcentaje no menor al 20%, priorizando a aquellos que sean cabeza de familia; o incorporar mecanismos para implementar las compras públicas locales. Además, los Comités de Alimentación Escolar no se conforman anualmente ni se reúnen con la periodicidad establecida en la norma para tratar aspectos del PAE en la institución educativa.

Finalmente, la Unidad de Alimentos para Aprender, estableció la nueva Categoría UAPA PAE, que simplificó los formularios y brinda capacitación a los funcionarios encargados del reporte, no obstante, persisten problemas en el reporte y en la consolidación y articulación de un sistema de información integrado del PAE a nivel nacional. Según información de la Unidad en 2023 se ejecutaron $4,4 billones[26] en la alimentación escolar sumando todas las fuentes de financiación y con subregistro de los ICLD de las entidades territoriales. Igualmente, con relación al reporte en la nueva Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario – CUIPO del CHIP, se evidencian problemas de pertinencia, veracidad y calidad de la información, que no permiten tener la totalidad de las fuentes del Programa a nivel nacional, especialmente la inversión con recursos propios por parte de las entidades territoriales, lo que constituye un reto para tener la completitud de la financiación por los diversos conceptos de gasto del PAE.

2.7. Asignación Especial Ribereños

En los Municipios de la Macrocuenca del Magdalena recaen diversas presiones sobre su desarrollo y sostenibilidad fiscal, las cuales se manifiestan en el río, sus ecosistemas y las dinámicas sociales y económicas que allí se desarrollan.

Para la vigencia 2023 se distribuyeron $43,7 MM a los 111 municipios de la ribera que se pueden clasificar de la siguiente manera:

Tabla 17.
Categorías de distribución sobre la cantidad de recursos asignados a los Municipios Ribereños 2023

	Mayor a $1.000 millones	Menor o igual a $1.000 millones	Menor o igual a $600 millones	Menor o igual a $300 millones
Cantidad Municipios beneficiarios	4	18	40	49
Porcentaje sobre el total de beneficiarios	4%	16%	36%	44%

Fuente: Elaboración propia DAF con información de los Documentos de Distribución del DNP.

De la información de asignación se conoce que el promedio asignado es de $394 millones, donde se resalta que el mayor valor asignado es $1.666 millones y el menor valor es $15 millones. Ahora bien, como se evidencia en la Tabla , al 44,1 % de los Municipios se le asignó menos de $300 millones y al 19,1 % se le asignó más de $600 millones. En este sentido, conocidas las problemáticas ambientales, socioeconómicas y territoriales que se dan en los municipios de la ribera es

[26] Este valor corresponde al reporte al 31 de diciembre de 2024 de 95 ETC. Faltan los Municipio de Montería y Palmira.

necesaria la mayor eficiencia posible en el gasto de estos recursos, pues al ser escasos, se requiere que la calidad del gasto sea la ideal.

Por lo anterior, se observa la necesidad de planear y articular adecuadamente el gasto de la Asignación, porque se conoce que la mayor necesidad de los municipios se relaciona con la prevención y mitigación de las sequías y las inundaciones que afectan periódicamente alrededor del Río, estos hechos no son aislados y afectan a todos los municipios de la ribera de igual manera, especialmente a los del Medio Magdalena. En ese sentido, se puede destacar que los esfuerzos aislados entre municipios y la no coordinación con los otros actores que interfieren en las dinámicas del río, no garantizan que las intervenciones sean efectivas o se logren objetivos a mediano y largo plazo.

3. Riesgos Derivados del Sector Descentralizado

El sector descentralizado de las gobernaciones y alcaldías capitales registró al cierre de 2023 un déficit fiscal por $6,3 billones (0,4% del PIB), donde los distritos de Medellín (principalmente Empresas Públicas de Medellín) y Bogotá (Transmilenio y Acueducto de Bogotá, que fue mitigado por el superávit de Empresa Metro) explicaron el 88% de este resultado. Por nivel de gobierno, el resultado deficitario de las gobernaciones fue 8 veces inferior al registrado en las capitales (Tabla 18).

Al incluir el endeudamiento, la disposición de activos y los recursos del balance[27], el sector descentralizado contabilizó un resultado presupuestal superavitario de $1,4 billones (0,1% del PIB). Tanto departamentos como alcaldías capitales registran un balance positivo de un orden de magnitud similar (Tabla 18).

Tabla 18.
Resultado fiscal y presupuestal del sector descentralizado
Millones de $ y %

Nivel de gobierno	Resultado fiscal	% del PIB	Resultado presupuestal	% del PIB
Gobernaciones	-700.223	0,0%	772.281	0,0%
Alcaldías Capitales	-5.624.121	-0,4%	654.277	0,0%
Total	**-6.324.344**	**-0,4%**	**1.426.559**	**0,1%**

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

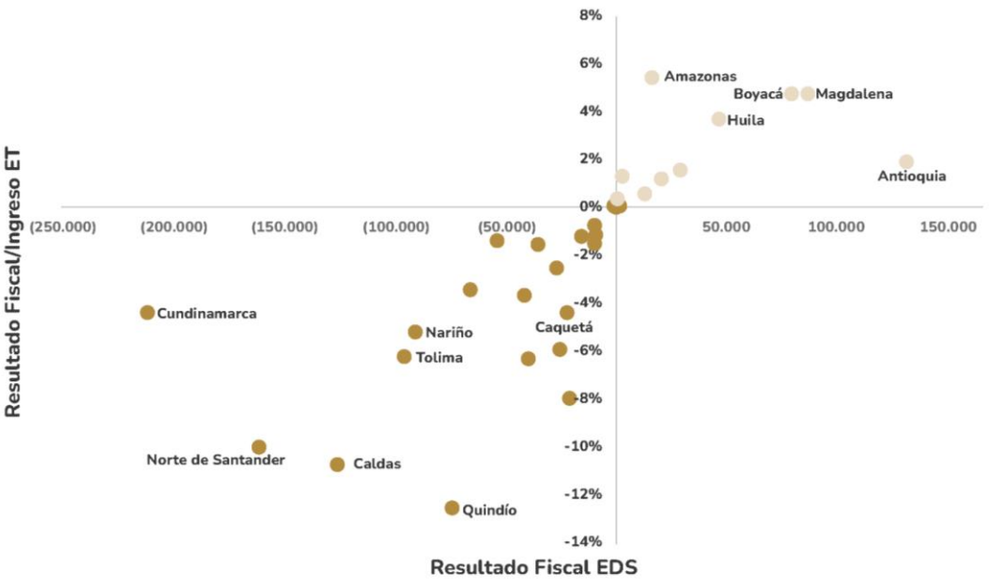
En los departamentos, los riesgos fiscales más notorios derivados del sector descentralizado se presentaron en Quindío, Caldas y Norte de Santander, con déficit fiscal de sus entidades descentralizadas superiores al 10% de los ingresos totales de la administración central. En el caso de las ciudades capitales, los casos más llamativos fueron Popayán y Medellín, cuyo sector descentralizado generó déficit equivalente al 56% y 47% del ingreso de sus administraciones centrales correspondientes.

[27] En los establecimientos públicos.

Gráfico 18.

Resultado fiscal sector descentralizado respecto a los ingresos de la entidad territorial

Gobernaciones

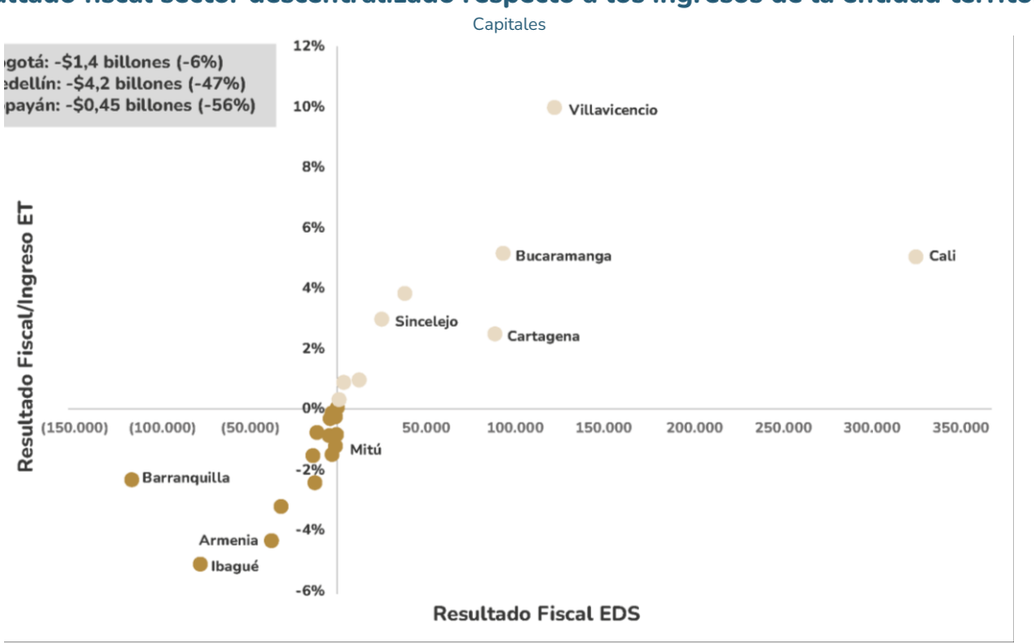


Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 19.

Resultado fiscal sector descentralizado respecto a los ingresos de la entidad territorial

Capitales



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

V. Conclusiones

Al finalizar la vigencia 2023, los departamentos y las ciudades capitales contabilizaron un déficit fiscal equivalente al 0,48% del PIB, resultado levemente inferior al contabilizado en 2022 cuando fue de 0,53% y que reafirma la tendencia observada durante el cuatrienio de gobierno. El balance deficitario se dio en un contexto de aumento de los gastos corrientes (impulsado por el pago de intereses) y leve incremento de la inversión, y matizado por el buen desempeño de los recursos de naturaleza recurrente. Al tener en cuenta las partidas de financiamiento, se obtuvo un resultado presupuestal superavitario teniendo en cuenta los recursos del balance y, en menor medida, el endeudamiento neto.

La deuda pública alcanzó el 1,58% del PIB (0,10% del PIB superior que en 2022). Las alcaldías capitales concentraron el 69% de esta deuda y el 31% los departamentos. La mayor parte de la deuda (81,7%) fue interna y el 43% de los vencimientos estaba concentrado en el periodo de 2024-2027.

Los ingresos tributarios crecieron 5,6% a nivel agregado, aunque con dinámicas diferenciadas entre gobernaciones y alcaldías capitales. En los departamentos el recaudo tributario registró una caída de 0,4% real asociada al comportamiento de los impuestos al consumo y registro. En contraste, las ciudades capitales presentaron un aumento de 9,1% con respecto a 2022 caracterizado por el favorable desempeño de todos los tributos (especialmente ICA) con excepción de la sobretasa a la gasolina.

Los ingresos no tributarios presentaron un crecimiento de doble dígito, aunque menor al contabilizado un año atrás. El mejor comportamiento se registró en el recaudo de multas, sanciones, intereses de mora y las tasas y derechos administrativos, en este último caso derivado de los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión en las principales ciudades.

Los recursos por transferencias aumentaron durante la última vigencia teniendo en cuenta el repunte de los ingresos del Sistema General de Participaciones en términos reales, donde únicamente la asignación de Agua Potable y Saneamiento Básico se contrajo, aunque marginalmente; adicionalmente también se destacan los mayores recursos de financiación de déficit operacionales para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

Los ingresos de capital -sin partidas de financiamiento- crecieron ante las mayores transferencias de capital y rendimientos financieros, lo cual permitió compensar la caída observada de los excedentes, utilidades y dividendos del sector descentralizado territorial.

En 2023, los compromisos de gasto crecieron 4,3% real. Los gastos de funcionamiento y la inversión explicaron el 69% del mayor gasto al contabilizar variaciones reales de 10,9% y 1,9%, respectivamente. El mayor ritmo de crecimiento se presentó en los intereses de la deuda (82,1%), dinámica explicada por la presión al alza de las tasas de interés internas y en menor medida por el mayor endeudamiento; no obstante, este tipo de gastos no excedió el 6% de los ingresos de recaudo propio.

La inversión fue orientada principalmente a los sectores educación, salud y protección social y gobierno territorial, no obstante, se destacó la dinámica observada en 2023 en los sectores de transporte, inclusión social y deporte.

Los ingresos disponibles del Sistema General de Regalías superaron los compromisos adquiridos durante el primer año del bienio 2023-2024, quedando recursos por ejecutar equivalentes a 0,15% del PIB.

Se estima que 23 departamentos y 15 capitales excedieron los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000; un departamento (Atlántico) y una ciudad capital (Barranquilla) se encontraban en semáforo rojo de endeudamiento, aunque con altas calificaciones de riesgo.

Las pretensiones derivadas de procesos judiciales en contra de los departamentos ascendieron a $19,5 billones (41% de sus ingresos) y en las ciudades capitales a $77,8 billones (110% de sus ingresos). Solo 10 departamentos y 9 capitales realizaron aportes a su Fondo de Contingencias, y 30 departamentos y 26 capitales realizaron pagos por sentencias y conciliaciones.

Las entidades analizadas registraron excedentes de tesorería por 0,06% del PIB, explicado en su totalidad por las gobernaciones que compensaron el faltante de las alcaldías. La situación patrimonial se mantuvo estable, mientras que la liquidez ha mostrado un deterioro en las ciudades capitales.

Las Empresas Sociales del Estado de carácter territorial registraron un déficit presupuestal de $1,1 billones (el déficit más alto desde 2017). Los pasivos ascendieron a $8,6 billones. Al cierre de 2023, 69 hospitales en 20 departamentos contaban con un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en ejecución, y 14 de ellas proyectaron finalizar con éxito este programa en dicho año.

El uso del Sistema General de Participaciones enfrenta múltiples desafíos, debido a baja ejecución, problemas en la gestión de la planta docente (educación), problemas de infraestructura y focalización de subsidios (agua potable y saneamiento básico), deficiencias contractuales (propósito general y asignación especial para resguardos indígenas), desarticulación en gestión y cobertura inadecuada (Programa de Alimentación Escolar), y falta de planificación y coordinación (asignación especial ribereños).

El sector descentralizado de las entidades analizadas registró un déficit fiscal al cierre de 2023 equivalente al 0,4% del PIB. Al incluir las partidas de financiamiento, se presentó superávit presupuestal tanto en departamentos como en alcaldías capitales (0,1% del PIB).

Considerando el dinamismo de los ingresos de recaudo propio, los incrementos previstos en el Sistema General de Participaciones, el monto de los recursos del balance, el moderado nivel de deuda pública, el potencial para asumir nuevo endeudamiento y la tendencia a la baja de las tasas de interés, las administraciones centrales territoriales tienen la capacidad de contribuir a la reactivación de la economía colombiana y de continuar fortaleciendo la política social, hacia una economías que promueva la justicia social y ambiental, soportada en el impulso de sectores sostenibles, con un enfoque en la gestión del cambio climático y la descarbonización de la economía.